

北京大学

博士研究生学位论文

题目：中县干部

姓　　名：冯军旗

学　　号：10531806

院　　系：社会学系

专　　业：社会学

研究方向：政治社会学

导师姓名：郑也夫教授

二０一０年六月

VISIT…

LANZAROTE

Caliente.com

献给中县干部

献诗

蒲公英

中县的天空

飘满了蒲公英

飘着的，是命运

落下的，是人生

飘满了蒲公英

中县的天空

内容摘要

本研究在对改革开放 30 年来进行总结和反思的大背景下，运用政治精英生涯分析等研究方法，对中县干部 1978 年以来的变迁和晋升进行多层次、多角度的考察和研究，并提供了中县干部的整体图像和干部完整的政治生涯历程。

从中县干部的构成来看，中县干部体系是包括副科级、正科级、副处级和正处级的四层金字塔。从干部的家庭出身来看，60%来自于农家，20%来自于干部家庭。从性别结构来看，90%是男性，10%为女性。从年龄结构来看，主要分布于 35—55 岁的年龄区间。从教育程度来看，全日制教育是空前绝后的中专一代，在职学历教育则以本科和研究生为主。从专业来看，全日制教育文科和理科都占一定比重，文理不分的比重最大。在职学历教育则以人文社科为主。从籍贯分布来看，基本都是地方精英，正科级以下基本都是中县人，副处级以上基本都是非中县的北山市人。在籍贯分布中，不均衡现象明显，某个地域集中产出干部的精英集群现象突出。

从中县干部的来源来看，主要是三个渠道：大中专毕业生分配、军队转业干部和吸收录用。从他们的初职获得来看，主要是贯彻学用一致，专业对口的原则，同时关系等社会资源也发挥了重要作用。干部获得初职后，大多经历了一个专业化的成长阶段，这其中，再筛选机制在他们的单位流动中发挥重要作用，而教师从政则是比较鲜明的干部流动现象。同时在干部流动中，干部子弟的“不落空”现象突出。而单位流动的结果证明，干部资源的多少和单位的好坏往往成正比。

从中县干部的发展轨迹来看，主要有混合型和单一型两种轨迹，并以混合型为主，说明干部的流动和他们的晋升成正比。从干部轨迹可以看出，中县干部的仕途已经制度化和例行化，一个干部现在的职位和年龄大致决定了其仕途的发展前景。从干部仕途各个级别的时间间隔来看，晋升为副科一般约 8 年，副科到正科约 3 年，正科到副处约 7 年，副处到正处约 7 年。干部的仕途轨迹中，政—党螺旋晋升模式明显，就是先在政府系统历练，然后晋升入党委系统，并不断螺旋上升，这个模式主要根源于党政分立的制度设计。

在中县干部的仕途中，不同的机构和岗位对干部仕途影响很大，特别是关键机构和关键岗位，形成了“高进高出”的干部流，从而成为干部的摇篮。在中县，关键机构主要有：党群系统的县委办、组织部、纪委和团县委等；政府系统的政府办、林业局、教育局和农业局等；公检法机构和重点镇等。关键岗位主要有：县委书记、县长、县委副书记、常务副县长、纪委书记、组织部长、县委办主任、乡镇党委书记、乡镇长、团县委书记、办公室主任和秘书等。特别是办公室主任和秘书，是干部晋升的重要岗位来源，从而形成了干部仕途中富有特色的“办公室主任现象”和“秘书现象”。

从政绩与干部的仕途来看，1978 年以来，中县实行了一种以激励为主的干部政绩型体制。通过中心任务和目标考核，这种体制把干部引入为晋升而发展的竞赛中，从而形成了中县 30 年巨变的制度性因素。但凭政绩用干部必然导致政绩真伪问题，并导致假政绩的不断出现。政绩型体制在中县演化的结果是形成了一个精英乡镇集团，产生了乡镇党委书记晋升的双强模型，这种双强模型以经济发展和绝对绩效为基础，使得绝对绩效而不是相对绩效，综合指标而不仅仅是经济指标更能解释干部的晋升，但经济建设为中心使得经济发展和经济指标成为政绩型体制的基础。

从关系与干部的仕途来看，关系在干部的仕途中起重要的作用，有时甚至是根本性的作用。从中县的实际来看，关系类型主要有：家族、干亲、同乡、同学、战友等，这其中，政治家族现象突出。干部选拔任用中民主推荐政策的实施加重了关系在干部仕途中的作用，并导致了拉票网和关系

运作的双环模型的形成。同时，干部的晋升是能力、关系、经济、领导推荐、群众基础、机遇和资历综合发生作用的结果，是干部仕途中的关键环节，并导致隐性台阶的强化和干部仕途“过度竞争”的格局。在中国的政治生态中，一个运行良好的政治体系，一定是正式关系和非正式关系的有机结合，这其中非正式关系起到了润滑剂的作用，并成为正式制度的有益补充。

关键词： 干部构成，干部来源，干部摇篮，政绩，关系

Zhong County's Cadre

Feng Junqi Sociology Department

Directed by Professor Zheng Yefu

ABSTRACT

Under the background of summarizing and reflecting upon the Reform and Opening up in the past 30 years, this research, with the method of analyzing the career of the political elites, to do a multi-level and -angle investigation of their changes and promotion since 1978,and mainly seeks to provide a panorama of Zhong County cadres and their complete political career.

The system of constituents of the cadres of Zhong County, consisting of the Deputy Section, the Section, the Deputy Division, and the Division, is like a pyramid. 60% of the cadres come from rural families, 20% from cadre families; and 90% are male, 10% female. Their ages range from 35 to 55 years old. Those of them who received full-time schooling were the unprecedented "generation of the secondary school", of whom quite a large part studied both arts and sciences, the others studying only the former or the latter. On the contrary, those who got their degrees on-job mostly have Bachelor's or Master's degree, majoring mostly in arts. Generally speaking, the cadres are the local elite, with most of those below the Division hailing from Zhong County, and those above the Deputy Division basically from other parts of Beishan City than Zhong County. It is obvious, however, that their birthplaces are not evenly distributed, as can be seen from the prominent phenomenon of a specific colony of elite cadres originating from the same place.

In general, there are mainly three sources of the cadres in Zhong County: graduates from the junior college and the secondary school, military cadres who switched to jobs, and others who were admitted from the society. Basically, the principle for acceptation was their ability to put knowledge into use and whether the candidates' majors matched the posts applied for. Meanwhile, such social resources as GuanXi also played an important role. After having got the first posts, most of them went through a period of growth into professionals. Besides, in the transference of cadres, it can be clearly seen that the offsprings of cadres never falied to get a post. The result of the transference among departments turned out to be that the amount of resources of cadres were more often than not proportional to the quality of the specific department.

The devolopment of the cadres in Zhong County can be classified into two sorts, namely, mixed and single pattern, the former being more common, which illustrates that their transference is in positive poportion to their promotion. Also, the course of careers shows its institutionalization and routiniztion, that is to say, their careers were roughly determined by the cadres' posts and ages then. From the age intervals among those holding the posts, it can be inferred that it needs 8 years to get promoted to the Deputy Section, 3 years to go on to the Section, then 7 years to the Deputy Division, and lastly, 7 years to the Division. The pattern of promotion is apparently government-party spiral: the cadres worked first in the government system, then were promoted into the party system, and then into the former and the latter alternatively, which was the result of the institutionalized separation of the party and the government.

The institutions where they work and the posts that they hold wield a major influence

on the cadres’ careers. In particular, the key institutions and posts, where only senior cadres work, have become the cradle of cadres. In Zhong County, the key institutions include the County Commission Office, the Organization Department, the Commission for Discipline Inspection, and the League County Commission, etc. which belong to the Party-System. the Government Office, the Bureau of Forestry, the Bureau of Education, the Bureau of Agriculture, and so on, which belong to the Government-System.the Public Security Institutions and the Key Towns. The key posts are the Secretary of the County Party Commission, the County Magistrate, the Deputy Secretary of the County Party Commission, the Executive Vice County Magistrate, the Secretary of the Commission for Discipline Inspection, the Secretary of the Organization Department, the Director of the County Commission Office, the Secretary of the Party Commission of Towns, the Town Mayor, the Secretary of the League County Commission, the Director of the Office, the Assistant, and so on. In particular, the last two are the major sources of cadres, hence the characteristic phenomena of the Secretary of the Office and that of the Assistant in the cadres’ careers.

Since 1978, Zhong County has implemented an evalution system of cadres according to their political achievements, which aims at their encouragement. With the assessment of core tasks and goals, it has initiated the cadres into a competition of promotion-oriented development, which has been one of the institutional factors of the huge changes of the county in the past 30 years. Assessing the cadres solely through their political achievements, however, has led inevitably to the problem of fake achievements. As it evolved, the political achievements evaluation system has resulted in a town elite group in the county, and a “double-strength” model of the promotion of the Secretary of the Town Party Commission. Based on economic development and absolute performance, the model makes absolute, not relative performance, and composite, instead of economic index the explanation of cadres’ promotion, but the centrality of economy bases the political achievements evaluation system upon economic development and index.

GuanXi play an important role in the cadres’careers, sometimes a determining one. In the case of Zhong county, they are in the major part relations within the family, with nominal kins, with fellows, classmates, and comrades in arms, etc. and the phenomenon of political family is especially prominent. In the selection and appointment of cadres, the democratic recommendation increases the importance of GuanXi in the cadres’ careers, and contributes to the formation of the loop model which involves both expanding the network of voters and manoeuvring GuanXi. At the same time, the cadres’ promotion is the result of the interation of their ability, social relations, economy, the leaders’ and the masses’ appreciation, opportunities and qualifications; it is a key leap in their careers, and results in the reinforcement of the hidden step and the pattern of “over-competition” in their careers. In the Chinese political ecology, a well-funtioning political system entails the organic combination of official and informal relations, in which the latter acts as lubricant and makes wholesome supplement to the official system.

Key words: the constituents of cadres; the sources of cadres; the cradle of cadres; political achievements; GuanXi

目录

第一章　绪论......1

第一节　研究对象和方法......1

第二节　文献综述......4

第三节　研究问题和意义......12

第二章　构成......14

第一节　四级金字塔......14

第二节　出身......16

第三节　性别......18

第四节　年龄......21

第五节　教育......25

第六节　籍贯......30

第三章　进入......36

第一节　三个来源......36

第二节　初职获得......44

第三节　单位间流动......57

第四章　轨迹......63

第一节　副科级......63

第二节　正科级......70

第三节　副处级......80

第四节　正处级......87

第五章　摇篮......93

第一节　多出干部的机构......93

第二节　多出干部的岗位......103

第六章　政绩......118

第一节　中心任务和目标考核......118

第二节　政绩与干部仕途......123

第三节　政绩真伪......130

第七章　关系......142

第一节　政治家族......142

第二节　关系网与关系运作......152

第三节　拉票网......159

第四节　关系模型......162

第八章　结语......168

参考文献......170

附录　本研究重要访谈人物一览表......178

后记......181

第一章　绪 论

然而我正对一本历史书

西望夕阳里的咸阳古道

我等到了一匹快马的蹄声

卞之琳：《音尘》

2008 年 3 月，我从北京大学来到河南省北山市中县挂职锻炼[①]，计划乡镇 1 年（挂职副乡长），县政府 1 年（挂职县长助理），主要任务是田野调查，写作博士论文。出发的时候，导师一再要求不要有任何定见，不要有任何框框，就是睁大眼睛，多观察，多思考，在挂职实践中发现社会事实，发现论文主题。

中县位于河南省，全县面积 1000 多平方公里，80 万人，设 8 镇 5 乡，2 个街道办事处。中县境内，八水竞流，地势平坦，号称“百里平川”；气候温和，四季分明，历史上自然灾害较少，中县人称自己家乡为“贵地”。

中县是典型的平原农业县，现正在向工业县转型。农业形成了蔬菜、畜牧、棉花三个支柱产业，是全国优质棉生产基地县、无公害蔬菜生产基地示范县和绿色畜产品生产基地示范县。工业形成了棉纺织、食品加工、化工、建材等四个优势行业。截至 2009 年，中县国民生产总值为 130 多亿元，地方财政收入 2 个多亿，支出为 8 个多亿，农民人均收入 5000 多元。

在和中县领导干部的朝夕相处中，渐渐产生了研究这一群体的想法。在和导师多次交流沟通后，正式确定论文以中县领导干部的政治生涯历程为基础，以晋升机制为主题，时间跨度则主要限定为 1978 年以来。县乡干部，作为中国干部队伍中数量最大的一个群体，其状况直接关乎党的执政基础、政权的稳固和改革开放的推进。同时，对县乡干部政治生涯的研究，是了解中国基层政治和社会变迁的钥匙和枢纽，因而具有极大的理论意义和现实意义。

第一节　研究对象和方法

一、研究对象

本研究的对象是 1978 年以来中县副科级以上领导干部，大致分为三个层次：

第一层次是现任的中县副科级以上的领导干部，重点是正科级以上的领导干部，特别是各单位的一把手。具体来说，包括各乡镇的乡镇长、乡镇党委书记；县直党委部门的常务副部长等，政府部门的委主任以及各局局长，垂直部门的各局局长；县委、人大、政府、政协、公安局、检察院、法院、武装部以及工会等机构的主要领导[②]。

第二层次是 1998 年以来曾在中县任职的副处级以上的领导干部[③]，他们和现任的领导干部一起，形成了中县 10 年来完整的领导干部更迭和变迁谱系。

第三层次是 1978 年以来曾在中县任职的离退休的老干部。这些老干部政治生涯长，经历的事件多，又是党的干部政策变迁的亲历者和体现者。同时，这些老干部阅尽沧桑，顾忌较少，往往能

[①] 本论文的人名和地名都按照学术惯例做了技术处理。

[②] 公安局、检察院、法院、武装部和工会统一简称为公检法武工，下同。

[③] 这是因为中县从 1998 年开始编辑出版《中县年鉴》，现在已经出到 2006 年。年鉴上有较为完整的副处级以上领导干部的简历材料。

够坦率深刻地谈出对一些问题的看法和建议。他们增加了本研究的厚度和深度。

二、研究方法

本研究以政治精英生涯分析为主要研究范式和研究方法。

政治精英生涯分析是政治精英研究的元模式和元方法，这正如美国政治精英研究大家拉斯韦尔所说：没有精英生涯的政治学只是动物标本(Li Cheng,2001:51)。通过对微观的精英生涯的分析，可以贯通中观的政治机构生态和宏观的政治制度和政治体系，因此，国内外的政治精英研究大多从精英生涯分析入手。

从微观层次来说，精英生涯分析主要关注精英的成长环境，精英政治生涯的转折，精英政治生涯的轨迹和流动，以及精英政治生涯的退出等等，往往需要构建完整的政治精英生涯历程。

从中观层次来说，政治精英生涯是在一定政治机构内的生涯，从而可以反映政治机构的组成、运转和生态，而不同的政治机构往往会在精英生涯留下不同的烙印。

从宏观层次来说，对政治精英生涯的分析，往往能够反映特定的政治结构、政治制度和政治体系，比如政治精英的录用和流动在不同的政治体制下往往有不同的模式和特点。

围绕政治精英生涯分析，本研究运用了下面三种具体的研究方法：

1．深度访谈法

深度访谈法是定性研究较为常见的一种研究方法，近些年，在社会学和人类学研究中获得了较为广泛的应用。深度访谈法通过面对面的交谈，获得深度事实和复杂细节。由于本研究主要围绕中县领导干部的政治生涯，深度访谈是较好的研究方法，并在深度访谈的基础上形成个案研究。本研究的访谈对象包括下列范畴和人员：

（1）乡镇领导。中县有 15 个乡镇，这样就有 15 个乡镇长和 15 个乡镇党委书记，笔者访谈了 13 个乡镇长和 15 个乡镇党委书记，形成了乡镇党政一把手的 28 个访谈个案。

（2）县直部委局以及垂直部门的局领导。中县一共有 83 个县直部委局，12 个垂直部门局。这样就有 83 个县直部委局一把手和 12 个垂直部门局一把手。笔者访谈了 45 个县直部委局一把手和 6 个垂直部门局一把手，形成了县直部委局和垂直部门局一把手的 51 个访谈个案。

（3）县领导。中县把副处级以上领导干部统称为县领导，包括县委、人大、政府、政协、公检法、武装部以及工会等机构的领导共 32 人，全部进行了访谈,形成了 32 个访谈个案，这其中包括 28 名副处级领导和 4 名正处级领导。

（4）老干部。笔者共访谈 1978 年以来曾经在中县工作的老干部 26 人，形成了 26 个老干部访谈个案。

（5）副科级干部和正科级干部。笔者还根据论文需要访谈副科级干部 16 人和正科级干部 8 人，形成了 24 个访谈个案。

这样一共访谈了 161 个案。

而笔者在西城乡挂职副乡长的 1 年中，曾经访谈了 60 多位西城乡政府的领导干部，同时还对 16 个乡直部门的一把手和 16 位村党支部书记进行了访谈，共形成近 100 个访谈个案，这些个案提供了丰富的乡村干部生涯材料，并对本研究起到了预调查的作用。

深度访谈的具体方式，主要采取了下列三种：

（1）圈定式访谈。就是研究者圈定必须访谈的对象，这包括县领导，县直重要部委局的一把手，乡镇党委书记、乡镇长等等。

（2） 推荐式访谈。就是让访谈对象推荐访谈对象，这一方面具有针对性，提高访谈效果和质量，同时也可以了解一些领导干部的朋友圈和关系网。

（3）追溯式访谈。就是通过访谈了解到一些人或事件所涉及的人之后，顺藤摸瓜，沿着线索谈下去，同时注意收集当事人双方乃至第三方的意见。实践证明，这个方法不仅可以客观公正地了解问题，获得第一手材料，而且极大地提高了访谈效果。通过这个方法，可以挖到很深的东西。

笔者在访谈过程中，明显感觉到老干部和副科级干部更坦率一些，更能谈出县乡领导干部政治生涯中的一些实情，而一些一把手特别是正在追求进步的一把手，往往有这样那样的顾忌，对于这些，笔者一般通过访谈他们的上级或者下属来获得一些对比材料，比如对于关系网，当事人不愿过多谈及，就可以通过一些老干部或者任职较长的干部获得。中县不大，官场有其独特的信息传播系统，比如酒桌上，牌场上，相互之间，很难保存什么秘密。对于每个领导干部的具体情况，通过其本人和其上级下属的相互印证补充，往往能够形成完整全面的生涯材料。

2．文献分析法

对于本研究，中县县委县政府以及相关部门大力支持，提供了很多文献资料。这些文献资料大致分为下列类别：

（1）中县县情类。包括《中县县志》、《中县年鉴》、《中县乡村志》、《中县统计年鉴》等等，这些主要是通过县政府办、史志办等部门获得。

（2）简历类。包括 15 个乡镇党委书记和 15 个乡镇长的简历；83 个县直部委局一把手的简历；12 个垂直部门局一把手的简历；32 名现任县领导的简历；1998 年以来曾在中县任职的 52 个县领导的简历[①]，这些主要通过组织部门以及相关部门办公室和《中县年鉴》等渠道获得。

（3）组织人事类。包括各级组织部门的《组织工作文件选编》、《干部人事制度改革政策法规文件选编》、《干部工作文件选编》、《干部人事工作实用手册》、《中国共产党河南省中县组织史资料》、《北山干部任免名录 1949—2000》等等。各级人事部门的《人事工作文件选编》、《军队干部转业复员工作文件汇编》等等。这些主要通过组织人事部门获得。

（4）档案类。包括中县制订的干部政策文件档案，干部任免文件，违纪档案，编制文件，机构改革文件等等。这些主要通过县纪委、档案局、编制办、机要局等机构获得。

这些文献材料为本研究奠定了坚实的材料基础，对这些文献材料的分析和统计，补充了通过访谈不能获得的资料和信息，同时，通过这些文献和访谈资料的相互印证，既能够判断访谈资料的可靠性，也可以为访谈资料提供政策框架和制度变迁脉络。

3．参与观察法

在中县挂职锻炼近 2 年的时间中，通过工作、开会、交谈以及喝酒等各种方式，我得以和中县的很多领导干部近距离接触，有很多都成为朋友。中县官风纯朴，没有排外思想。中县领导干部对于我这个下来挂职锻炼做社会调研的博士相待甚厚，我和他们也是“和谐社会”，相处甚宜，这些都为参与观察提供了极为便利的条件。在近距离的交往和接触中，我得以观察他们的工作、生活、交往；他们的发言、心声、思考；他们的酸甜苦辣、恩恩怨怨、是是非非。这些都为本研究提供了深厚的感性基础和地方知识。

本论文对研究方法的一大创新就是提出并采用了“履历和访谈二重法”，一方面收集了中县重要干部的全部简历，从而构建了中县干部的简历体系。另一方面，对重要干部全部进行深入访谈，

[①] 这不包括现任县领导的简历。

这样简历上无法体现的重要方面，就可以通过访谈得到。比如工作的具体变动以及每一次晋升的过程，特别是重要晋升的实际情况，不可能出现于简历，也就是简历只是提供干部的生涯框架，很多重要的细节资料必须通过访谈获得，这样简历和访谈就相互补充，相互印证，从而得以构建干部完整而翔实的政治生涯历程，这就是精英生涯分析的“履历和访谈二重法”。这种方法的运用不仅是方法论的问题，更是一个实践问题，而我的内部人身份显然大大有助于这一方法的运用和实施，这是很多研究者无法具备的优势。

第二节　文献综述

本研究中,领导干部和政治精英是同义词，文献主要对 1949 年以来国内外学者对中国政治精英的研究进行梳理。中国政治有两个特点：一是上下同构，上层和下层的政治有很多的类似性。二是政治的精英性，从古至今，中国一直是“精英治国”，革命无非是新的精英打倒旧的精英。这使得在中国，精英政治和政治精英是一个硬币的两面，息息相关。而本章希望把对中县干部的研究放在 1949 年以来整个中国政治精英研究的历史脉络中。从国内外关于中国政治精英的研究来看，都具有意识形态性，但也都遵循马克思主义的一个基本原理：存在决定意识。从国内外对中国政治精英研究的现实来看，有两大特点：一是形成了欧美、港台和大陆三大学术研究重镇，特别是形成美、台和大陆学术研究三极，这其中，大陆的政治精英研究正在崛起。二是大陆学界对中国政治精英的研究主要集中于县以下，特别是乡村，境外学界对中国政治精英的研究主要集中于省部级以上，这使得县一级政治精英的研究成为大有可为的领域，也是本研究的缘起所在。根据本研究的主题，本节从政治精英特征，机构、职位与晋升，政绩与晋升，关系与晋升以及县乡政治精英研究等五个方面，对 1949 年以来中国政治精英研究的文献进行考察。

一、政治精英特征

早在 1969 年，Kautsky（1969）在对发展中国家政治精英的研究中，提出随着这些国家向工业化的转型，必将会伴随政治精英从革命精英向管理精英（技术官僚）的转型，并详细考察了两种类型精英在背景、经历、培养、态度和政策方面的不同。

1988 年，Li Cheng 等（1988）在对中共第十三届中央委员的研究中，提出了中共高层政治精英从革命老干部——革命动员者和意识形态者向新的精英类型——管理者和技术官僚的转变。李成等还对技术官僚这一术语的演变进行了详细考察。

此后对中共政治精英类型的研究不断出现，Chiang　Chiahsiung（1990）对 1949—1987 年期间中共 172 位省委第一书记的仕途轨迹进行考察，从理性—技术的官僚模式出发，认为专业技能和技术技能将成为精英录用的决定因素，虽然从 1949 到 1987 年，省委第一书记中只有 16%的技术官僚，但 Chiang　Chiahsiung 观察到，1977—1987 年，省委第一书记中技术官僚比例显著增加，这代表了一种重要趋势。

Lee Hongyung（1991）在对中共政治精英变迁的研究中，提出 1978 年以来，中共政治精英出现了革命干部向党的技术官僚的转变。徐湘林（2001）指出，1978 年以来中国的政治精英转换提供了精英更迭的新范例，与社会经济结构性变化导致的政治精英更迭不同，内在政治动力是中国政治精英更迭的主要原因，精英更换更大程度上是一个政策过程而不是一个社会变革过程，精英更换的结果是依附性技术官僚的崛起。Li Cheng（2001）在对中共第三代和第四代高层政治精英的研究中，提出改革年代精英转型的显著特征就是技术官僚的崛起，技术官僚有三个特征：接受过技术教育，

从事过专业工作，拥有领导干部职位。李成认为技术官僚的崛起，主要应归因于干部选拔任用中的的知识化和专业化方针，而专业化方针实际上就是选拔接受过技术教育的理工科背景干部。Zang Xiaowei（2004）在二元精英路径视角下和对技术官僚文献梳理的基础上，提出中共政治精英的政治—技术官僚特征，认为政治官僚和技术官僚代表了中共的两种官僚类型和晋升路径，组织宣传等政治官僚对于政治体系的管理和稳定至关重要，但他们需要技术官僚来分享权力，需要技术官僚的建议和专业能力，特别在经济领域。李成认为政治官僚和技术官僚的区分没有多大意义，因为在中国，一个技术官僚一定是政治技术官僚，他们几乎都是党的官员，一些甚至是组织和宣传部门的领导，因而所有的技术官僚同时也是政治官僚。黄信豪（2008）对 1978 年以来中共高层政治精英流动的研究表明，政府部门精英录用并无外在于党务部门的单独通道，政府部门来自于党职出身的比例增加，党务部门精英具有科技专长的比例也显著增加，从而出现精英融合趋势，但党务部门对政治标准的要求要高于政府部门。

二、机构、职位与晋升

政治精英的晋升是个复杂过程，是多因素综合发生作用的结果，一般来说，选拔任用标准和程序以及政治机构都对流动影响很大，同时精英个人的条件也是重要的影响因素。下面的文献主要是考察政治机构和职位等因素对晋升的影响。

Chiang Chiahsiung（1990）在对省委第一书记的研究中，发现省委第一书记的仕途受政治形势的影响很大，毛时代的清洗在邓时代基本不再出现。省委第一书记能否进入政治局与省的地位关联很大，这些关键省主要包括：北京、上海、天津、辽宁、江苏、四川和广东等，在进入政治局的 23 名省委第一书记中，17 名来自于关键省份。省委第一书记的政治机会已经结构化：他们大部分具有本省工作经历，43%的省委第一书记是从省委书记位置上晋升，省委第一书记的平均任期是 55 个月等。

Bo Zhiyue（2002）对 1949—1998 年之间 2534 名中共省级领导进行了翔实的量化分析，发现省的地位不同对省级领导人的仕途影响很大。通过在中央委员会和政治局的代表席位，薄智跃建立了各省的权力指数，并称产出政治局委员的省份为“精英省”，主要包括：上海、北京、广东、四川、山东、江苏和河南等省。在量化分析的基础上，薄建立了省级领导人的政治流动整体图像，发现：在时间序列下，省级领导人具有很大的稳定性，84%的会保持原位，3%得以晋升，3%水平流动，6%向下流动，4%会退休。同时，也受政治形势的影响很大，1967、1983 和 1993 年，是省级领导人变动幅度较大的年份。薄还就省级领导人的个人特征和政治流动之间建立了模型，发现：大学文凭并无助于省级领导人的晋升，而具有大学文凭的省委领导的晋升几率竟小于没有大学文凭的省级领导。年龄和晋升的关系不是线性的，年龄大的省委领导流动率更大。从党员影响来看，非中共省级领导人晋升几率非常小，但降职和退休的几率也小。从籍贯来看，本省籍的省级领导人的流动形态和外省籍的并无大的差别，但他们的流动率要小一些。从民族和性别来看，少数民族省级领导人流动率要小一些，降职的几率也小一些，女性省级领导人晋升的几率小一些，不到男性省级领导人的 50%。从工作的层次来看，来自于中央的省级领导人晋升几率大，水平流动和降职的几率也大，但退休的几率小。省级领导人政治流动也受政治形势影响很大，改革开放以来是最好的时期，晋升的几率大，降职的几率很小，能够体面地退休。从职务上看，省长的晋升几率最大，流动率也大，省委副书记和副省长则退休的几率更大。

Zang Xiaowei（2004）通过 1988 年和 1994 年《中国人名大词典：现任党政军领导人物卷》中

的 1588 名中国副省部级以上政治精英数据库[①]，在二元精英路径的视角下，对中国高层政治精英的选拔任用进行统计分析，发现，党委系统和政府系统具有不同的机会结构和晋升标准，党委系统晋升更强调政治标准，晋升中特殊主义更大一些；政府系统晋升更强调教育资格，晋升中普遍主义更大一些。同时具有重点大学理工学历的官员更易晋升。从流动率来看，大学文凭增加了党政官员晋升的几率，特别是在政府系统中，表现更为明显；同时，政府系统的流动率比党委系统的要大。

黄信豪（2008）以 1978 至 2008 年之间 739 位中国省部级以上高层政治精英为研究对象。认为中共在发展和专政的目标考量下，以及“调整为了生存，调整幅度也必须限制在生存目的下”的组织逻辑下，中共高层政治精英流动呈现“有限活化”的整体图景，具体来说就是：政府部门优先于党务部门的干部年轻化、专业化和知识化；党务部门精英的政治性要求始终高于政府部门；政府部门来自于党职出身的比例增加，党务部门精英具有科技专长的比例显著增加，中共通过党职经历，有意识培养专业精英；党职经历和政党赞助对精英仕途影响很大，年龄越轻和越快取得党职经历的精英，越快晋升为党领导人，而无党职经历，不具备政党赞助的专业精英流动率则较高；同时，党务部门流动率小于政府部门。不论晋升离退，任职正部级 5—7 年决定精英仕途发展结果，学历、专长能降低离退风险。

马敏镐（1997）通过对陕西 Y 县、江西 G 市、福建 C 市 232 名县乡干部的个人背景资料的分析，辅以深度访谈和问卷调查[②]，对中国县一级党政干部的选拔任用进行研究。马敏镐建立了县级党政干部选拔任用的一般模式：预备阶段、人选产生阶段、考核阶段、人选确定阶段和任命阶段等。并具体考察政策性因素、素养因素、人口学特征、环境性因素和结构性因素对干部选拔任用的影响。在对 Y 县 10 个县直职位竞争的研究中，发现年轻者和学历高者更易胜出，而具有政府办公室、机关党委和乡镇一把手经历的干部更具竞争力。从晋升路径来看，县级干部同一系统和部门的内部晋升占了相当比例，还出现了机关—基层—机关等的晋升路径。

Landry（2000）通过对江苏 4 个县市 243 名县领导和县直领导的深度访谈[③]，从组织人事和干部的角度考察分权改革下中央对地方的政治控制。Landry 把江苏 4 县干部的仕途经历分为：党委、政府、军队、群团、乡镇和企业等五个类型，并构建了这些政治机构经历和干部晋升关系的数量模型，发现，党委经历是干部晋升的重要通道，对干部的晋升具有很强的推力；政府经历效应不如党委经历；军队经历对干部晋升的效应也显著；群团经历在 1980 年代显著，此后逐渐衰弱；企业经历和乡镇经历对干部晋升并无多大助益，虽然乡镇企业对地方经济贡献很大；从各级组织部门的作用来看，对科级干部来说，县委组织部 > 市委组织部 > 省委组织部；对于县领导来说，则市委组织部 > 县委组织部 > 省委组织部，这和组织部门下管一级的制度设计相符。Landry 还发现，党龄和教育程度都有助于干部的晋升，具有大学学历的干部晋升较快。

以下文献考察了政治机构和特殊职位对于干部仕途的影响。

Li Wei & Pye(1992)指出了中国政治体系中秘书群体的普遍存在，并考察了秘书的职责，秘书的权力以及秘书和首长的共生关系等。Li Cheng (2001)则注重研究秘书生涯在干部仕途中的作用，

[①] 包括 1988 年版的 740 名和 1994 年版的 848 名。

[②] 包括 18 名县委领导，18 名县政府领导，42 名县委部门领导，200 名科级干部等。232 名干部是从 3 个县任意选定的，主题是每个县 20 个职位 1982—1996 年历任干部个人情况的统计。对 50 名干部进行了访谈，26 名干部进行了问卷调查。

[③] 苏南和苏北各选择 2 个县，每个县随机选择 65 个单位，对这些单位的领导进行访谈，产生 243 个访谈个案，包括县领导，县委部门领导和群团领导，县政府部门领导和垂直部门领导等，其中一半为副职。

以及秘书在首长政治生活中所发挥的政治联盟，政治权力基础的巩固以及协调作用等。李成的研究表明，在其界定的中国第三代和第四代领导人中，具有秘书经历的都分别占据两成的比例，加上具有办公室主任和秘书长经历也分别约占两成，共约有四成的领导人具有秘书经历（Cheng Li,2001:151），从而证明了秘书岗位是领导干部的摇篮这一命题。

寇健文（2001）通过对 1978—2000 年之间 121 位共青团中央常委的仕途考察，发现七成转业后担任党政干部，五成晋升为副省部级以上高官，从而实证了共青团为干部的摇篮，具有干部输送的组织使命。但团干部多半在组织、宣传、统战、外联和政法部门历练，很少担任经贸、管理和科技部门的主管，显示中共干部输送管道出现区隔分化现象。

李博柏、魏昂德（2008）对中国行政管理精英职位升迁中的政党庇护机制进行考察，认为党员在职业升迁和资源分配中享有优势，基于党员身份的政治不平等是社会主义国家分层秩序的核心。党员身份对职业生涯的作用主要体现在入党早的人身上，党把成人教育作为提升干部培养对象的教育程度的主要方式，从而使得成人教育成为中共政党庇护的名副其实的方式。党员身份和精英职位具有强相关关系，这是政党庇护机制发生作用的结果。

三、政绩与晋升

每一时代都有其面临的主要问题，也需要相应的精英来解决这些问题，所谓时势造英雄，此其义也。中共建制前，武装斗争需要和造就了大量革命精英，文革则造就了大量造反精英。1978 年以来，随着以经济建设为中心和现代化建设的全面进行，必然也需要相应的经济建设精英和技术官僚。同时，随着党的中心任务的转移，对政治精英的评价标准也必然变化，这是中共以激励为主的政绩型体制建立的时代背景。而国内外相关的研究，不仅考察政绩与精英仕途的关系，还考察组织人事制度变革以及精英仕途变动对经济发展的影响等等。

荣敬本等人（1998）在对河南新密市等地县乡政治体制运行实地考察的基础上，提出了县乡压力型的政治运行体制，所谓压力型体制，指的是下级为完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。压力型体制关键是指标任务的层层分解和完成评价。这个体制很好地解释了一些地方的经济快速发展，但也带来了“干部出数字、数字出干部”的现象和跑官卖官、寻租等腐败的发生，所以荣敬本等人提出从压力型体制向民主合作体制转变的时代课题。

杨雪冬（2002）以河北涞源县的调查为基础，考察了政绩考核从“忠诚—命令”式向“忠诚—政绩”式的转变。新的政绩考核通过政治承包制，围绕指标任务的分解、完成和评价来进行，形成了过渡性的激励机制，但也带来了软约束和高成本等弊端。

Bo Zhiyue（2002）构建了省级领导人仕途的政绩型模式，认为派系和地方主义均不能很好地解释省级领导人的政治流动，而政绩则能很好地解释省级领导人的仕途变动。薄智跃发现，人口大省的领导人有更多的晋升机会；而经济绩效不是省级领导人流动的决定因素，好的经济增长并不能带来晋升；富省的领导人有更多的晋升机会，财政收入有助于晋升，多向中央上缴财政有助于职位稳定；直辖市的领导人有更好的晋升机会。总的来看，好的经济绩效有助于保持位置，但与晋升的效应并不显著，但向中央多上缴财政和税收有助于晋升。

周黎安（2008）提出了中国官员仕途的政治锦标赛模式，这种以经济增长为基础的多层次、逐级淘汰的锦标赛，让每一级政府都处于增长竞争格局中，让每个官员的仕途都与本地经济增长挂钩，使得经济绩效成为干部晋升的主要指标，提供了官员发展经济的强激励，从而提供了中国经济发展之谜的一种解释。周黎安认为，政治锦标赛的关键是把政府官员的激励搞对了，通过行政任务逐级

发包（责任状和数字目管理）、财政分权、属地管理和晋升竞争，从而形成了官员治理的整体性框架，使得官员为晋升而竞争，为竞争而发展。但政治锦标赛也带来很多弊端，比如地方保护主义、重复建设、过度竞争以及金钱政治等等。

周黎安（2008）等还运用 1979—2002 年的省级水平的数据验证官员晋升和经济绩效的关系，他们发现，省级官员的升迁概率与省区 GDP 的增长率呈显著的正相关关系，即省区 GDP 实际增长率越高，省级领导干部升迁的概率越大，而权力中止的概率越低。周黎安等还发现，相对经济绩效也就是任内平均经济绩效和相对于前任的经济绩效对官员的晋升作用更为显著，从而支持了中央运用人事权激励地方官员发展经济的观点。

张军（2005）等认为，为增长而竞争，这是中国增长之谜的一个解释，让地方官员树立为增长而竞争的政绩观，这是最为有效的激励机制。各级官员增长共识的达成，对中国的发展作用甚巨，如果没有增长，那才是中国的最大问题。张军等（2008）还通过 1978 年以来省级领导人的数据发现，官员的任期限制和异地交流等制度对经济增长有正面的推动作用，官员任期和经济增长呈现倒 U 型特征，任期定为 5 年是比较好的选择。

徐现祥、王贤彬等（2007）通过1978 —2005 年省长和省委书记交流的数据，发现整体而言，省长（书记）交流能够使流入地的经济增长速度提高1 个百分点左右。王贤彬、徐现祥等（2008）还发现不同类型的省长省委书记的经济增长绩效显著不同：从来源的角度看，来自中央部委的省长省委书记的经济增长绩效并不显著；从离任后去向的角度看，调任中央的省长省委书记在任期间并没有获得显著的更高的经济增长绩效。徐现祥、王贤彬等（2008）还通过1978-2005 年间京官交流数据，发现京官交流是以培养为主，培养代价是辖区经济增长显著放慢了1 个百分点左右；但一个任期的培养锻炼结束后，无论是从政治晋升还是经济增长角度看，培养后的绩效显著提高。

Guo Gang（2007）通过 1995—2002 年县委书记和县长的数据，考察经济绩效和官员更替的关系。发现在时间序列下，中国县级领导流动频繁，一个平均年，29%的县委书记变动，32%的县长变动，18%的县委书记和县长都变动。从数据模型来看，财政和税收增长增加了县长的晋升概率，而新任命的县长以及少数民族县长，流动几率相对较小，同时，非正式因素在基层官员仕途中发挥相当作用。

Landry（2003）通过 1990—2000 年中国市长的数据，考察中共对市级政治精英的政治控制。Landry 认为经济分权和人事分权并没有削弱中共实施组织人事政策的能力，中共仍然牢牢控制着组织人事权力，这和其对江苏四县政治精英的研究结论相一致。通过构建官员晋升的有序 probit 模型，Landry 发现经济绩效对于市长的晋升和流动影响不大，但退休制度的实施缩短了市长的任期，提高了次梯次干部的晋升机会。同时，中共并没有建立与经济绩效优劣相配套的激励和惩罚官员的机制。

四、关系与晋升

关系在中国政治精英仕途中起着重要的作用，从国内外相关研究文献来看，主要集中于精英政治中的关系的类型，关系运作，关系网的编织和作用等。

Dittmer（1978）通过对四人帮垮台的考察，认为仅靠毛的恩宠而晋升是站不住的，必须权力和势力（正式权力和非正式权力）结合，建立深厚的背景和政治基础，才能获得稳固的政治地位。Lampton（1986）通过对纪登奎、彭冲、谷牧、余秋里、许世友和陈锡联仕途的研究，提出了相似的观点。

彭怀恩（1986）以 1950—1985 年台湾行政院 96 位内阁精英为研究对象，从政治精英的背景、录用、结构和变动以及它们之间的相互关系入手，建立了内阁精英完整的政治生涯历程。其研究在探讨内阁精英晋升和领袖的关系时，认为领袖充当了把门人的作用，其提名对于内阁精英的晋升至关重要。彭把关系主要限定在：血缘与姻亲；同乡，同学，同事；师生或部属关系；秘书等，统计结果发现，52%的内阁精英与领袖有直接关系。

Guo Xuezhi（1999）构建了中共高层政治精英中的关系理论框架，在对关系的历史和演变梳理的基础上，郭学志提出主要有四种类型：工具型、礼节型、道义型和感情型。工具型主要是得失算计和利益获得；礼节型主要是人情考虑与和谐的关系；道义型主要是忠和义；感情型主要是感情和恩情。郭学志认为在中共高层政治精英的关系网络中，礼节型、道义型和感情型关系的重要性远高于获利性的工具型关系。

Li Cheng（2001）以清华大学为例，考察了学校网络在中共政治精英仕途中的重要作用，认为清华大学成为中共高层政治精英的摇篮主要得益于蒋南翔校长的政治辅导员制度、又红又专的双肩挑制度以及中共干部四化方针中的知识化、专业化政策。李成还考察了政治家族子弟的家庭网络、学校网络、企业网络和姻亲网络，认为政治家族子弟在仕途占据优势的同时，也面临制度化和舆论的双重约束。Tanner 等(1993) 把政治家族子弟的优势归因于教育、技术技能的获得以及政治经验、政治可靠性的考量，同时认为政治家族子弟现象根植于中国深厚的儒家政治传统中。

Opper & Brehm(2007)对中国政治精英晋升的政绩模式提出质疑，通过 1987—2005 年省委书记和省长的数据，构建了精英晋升的关系模型，证明关系而不是政绩在精英晋升中起重要作用。Opper & Brehm 认为在中国的 M 型社会结构中，省的自主性有限以及需要与中央的密切合作，这些都使得关系起到了基础性的筛选作用。但他们构建的关系模型中，以省领导与中央政治局常委的同省籍贯、同校和同省工作经历作为关系指数，存在根本性的缺陷。

马敏镐(1997)考察关系因素在县一级党政干部选拔任用中的作用，认为正式关系是非正式关系运作的基础。马敏镐从与上级的关系、与主要领导的关系、与直接主管领导的关系、与群众的关系、与同级竞争者的关系、与组织部门的关系以及小圈子等面向，分别动态考察它们的作用。

樊红敏(2008)通过在河南黄市挂职锻炼的实地调查，考察关系在黄市日常政治权力运作的表现和作用。樊认为关系是黄市权力运作的隐秘机制，主要表现为三种景观：跑项目、跑资金和招商引资；个人地位获得中的打点；日常工作和生活中的有效运用等。关系主要分为纵的庇护关系网络和横的地方精英关系网络，它们相互交织，统一于日常政治生态和权力运行中。

实际上，与“关系”相关的派系争论早就开始了。

Nathan（1973）提出中共政治精英的派系模式，认为派系是以领导为中心的垂直性依附关系，这种庇护性主从关系形成了架构式的关系网络。裴鲁恂（1989）从政治文化的角度对中共政治精英的派系进行了分析和考察，认为中共政治充满了共识和派系的张力，派系的形成与政治精英的不安全感息息相关。Dittmer（1995）在此基础上提出了中共精英政治的非正式政治模式，认为关系在中共政治中起重要作用，关系可分为价值面向的关系和目的面向的关系，关系的深度和广度在政治精英的仕途中起决定作用，构成了政治精英的政治基础。Pye（1995）对 Dittmer（罗德明）的正式政治和非正式政治的分类以及价值面向和目的面向的关系分类提出质疑，提出关系政治的悖论：表面否认，实际却存在。认为中国政治很重要的就是区分荣誉性的关系和不荣誉的关系，合法化或者制度化荣誉性的关系，承认政治领域中派系的存在，而不是对关系和派系不加区分，表面一概否定，

实际却大行其道。

邹谠(2002)在对上述争论综合的基础上，认为："非正式政治系由具有各种不同非正式关系及关系网的人们之间的政治互动所构成，这些非正式关系及关系网在因重大政策问题或人事变迁而展开的斗争、冲突或争执中扮演着重要角色，有时甚至充当'政治行动集团'（political action groups）的核心。""正式政治最好由等级制金字塔来代表，而非正式政治则由蜘蛛网来代表……为了制度化及长期稳定的目的，金字塔形的等级制应该得到蜘蛛网的补充而不是支配。"(邹谠，2002：173—177)因此，邹谠认为运转良好的政治体系，需要非正式关系对正式关系起补充和支持作用。

五、县乡政治精英研究

对中国县一级政治精英的研究，无论大陆和美国，都比较薄弱，而中国台湾则一枝独秀，特别是台湾县级政治精英的派系和流动，积累了相当的文献。大陆对乡村政治精英的研究，则较为丰富，特别是乡村治理和乡村自治以及乡村政治精英的心态和行为，都有较多的文献。

Barnett（1967）通过对香港一些大陆移民的深入访谈，考察共产中国政治体系的组织和运行。通过福建 X 县、C 公社的个案，Barnett 详细描述了县、公社两级党政机构的组成和运行，以及干部的背景、构成和流动。比如当时 X 县县委和县人民委员会领导基本都是出身北方的南下军事干部，文化水平不高，比较年轻等等。通过其研究可以发现，中共的地方组织架构很多一直延续到现在。Barnett 的研究虽然主要是描述性的，但提供了详细的机构组成和运行信息，是美国学者对中共治理下县、公社机构的开拓性研究之一，也是较早利用香港中文大学中国研究服务中心这个平台进行的研究。其采用的个案研究和深入访谈研究方法，被很多后来研究者采用。

Zhong Yang（2003）在理性选择制度主义视角下，通过对江西、江苏、福建和四川等地的实地调查，考察了地方政府的历史变迁，县乡党政机构设置，县乡干部的行为和县乡政策执行等。钟扬的研究某种程度上可以和 Barnett 的研究进行对话和比较。钟认为县乡干部作为理性行动者，具有自利行为，但也要受环境、政策、制度以及条条块块机构设置的制约。钟把县乡干部分为晋升型干部（乡镇干部）和中止型干部（县直干部），并考察他们不同的行为方式。而从政策执行来看，地方干部具有倾向性，重要的和亮点型的政策执行较好，指导性和例行化的政策执行较差，同时上有政策，下有对策现象较为突出。

Shen Mingming(1994)考察了政策驱动下华北 Z 县的干部更替，通过对 76 名县乡干部的深度访谈[①]，聚焦于干部构成的变化以及更替后干部的价值倾向、角色意识和施政行为。沈明明认为，干部年轻化政策造就了新一代的地方精英，他们更乐意于改革政策的贯彻和执行以及地方面貌的改变，因此，年轻化政策的实施为改革开放提供坚实的地方干部基础，而政策驱动下的短时期大规模和平式的精英更替也为精英变迁提供了新的类型。

马敏镐（1997）以三个县的个案调查为例，对中国县一级党政干部选拔任用制度进行研究，在对选拔任用体系、结构梳理的基础上，建立了选拔任用的一般模式，并动态考察政策因素、素养因素、关系因素等对干部选拔任用的影响。马认为，中国县一级党政干部的选拔任用受中国传统政治和现实政治形势的双重影响。

Landry(2000)对苏南和苏北四县干部的研究，通过对组织人事系统变迁，组织部门的权力，以及不同机构经历对干部仕途的影响的考察，发现在分权政策下，党对地方的政治控制仍然完整而坚固，这表现在党的组织人事政策在地方得到较好的贯彻和执行，地方党组织牢牢控制着干部的选拔

[①] 包括 14 名县领导，16 名乡镇领导，45 名县直领导。这其中 54 名一把手，21 名副职。

任用，干部的政治标准没有降低等，表明中共的地方控制能力没有削弱，而是得到延续和加强。

荣敬本等（1998）考察了中国县乡从集中的动员体制到分权的压力型体制的变迁。压力型运行体制的提出，符合了中国县乡的部分现实，因此引起了学界和政界的认同和反响。荣敬本等人认为这种目标任务层层下达和分解，依靠行政命令来完成的，并以此来考核选拔干部的运行体制，在促进地方经济和社会发展的同时，也带来很多弊端，因此，需要向民主合作的运行体制转变。

杨雪冬（2002）以县为分析单位，考察市场发育、社会生长和国家构建的关系。认为 1978 年以来，在党的领导下，通过有效率的官员队伍、稳定的财政来源、合法性的构建以及社会力量的增强，中国的国家建设成就巨大，但也面临很多问题，指出理性和民主是中国国家构建未来的方向。杨雪冬还具体考察了压力型体制、政绩考核、地方精英再生等重要问题。

周庆智（2004）以内蒙古 W 县为例，考察了县级行政结构、过程及其运行。在国家政权建设理论视角下，对县级行政机构的组成、干部的来源和晋升、行政的具体实施、县级财政和行政制约机制等进行具体考察。周认为县级行政机构是有着自身利益的行动者，具有追求并强化其权威地位、资源和利益的倾向，县级机构的很多问题都根源于这些倾向以及一些列的制度规则缺陷等。

樊红敏（2008）以河南黄市为例，在日常政治视角下，考察县域政治生态和日常权力运作。具体包括：干部职业地位的获得，地方领导的权力实践，关系运作以及开会政治等。樊红敏研究的亮点是提供了县乡政治的真实实践图景以及县乡政治精英的仕途历程个案，并探讨了实践性权力、政党魅力型权威、关系网的编织及运作以及开会政治的具体表达等问题。

除此之外，还有一些著作涉及县乡政治精英。

曹锦清（2000）《黄河边的中国》，通过对河南一些乡村的实地调查，提供了中原乡村社会政治、经济、文化的全景纪录，完整而又真实地提供了一段历史时期的乡村社会图景。其中涉及到的政治生态、关系网络、干部晋升以及政绩工程等主题，可以和本研究相互印证补充。应星（2001）《大河移民上访的故事》通过重庆平县大河移民因土地被电站冲刷而长达 20 多年的上访及政府摆平故事的的描述，揭示了地方权力自上而下以及自下而上双向的实践和运作。书中通过对地方政府摆平技术的刻画：拔钉子、开口子、揭盖子等，真实再现了地方政治精英的心态和行为。孙立平等（2001）通过华北 B 镇收粮的个案研究，运用过程—事件研究视角，考察了地方政治精英正式权力的非正式运作过程，研究中提出的“软硬兼施”手段可以说是中国地方政治精英处理问题的基本模式之一。于建嵘（2005）《岳村政治》通过湖南衡阳白果镇绍庄村（岳村）的实地调查，考察转型期中国乡村政治结构的变迁。通过不同历史时期乡村政治机构的变迁考察，于建嵘认为，国家主导了乡村社会的变迁，其标志就是国家行政权力的下沉，但这种变迁过程要受到乡村各种利益机构以及国家能力、乡村传统、现代化等各种因素的制约。随着国家行政权力的逐步退场以及乡村自治的实施，乡村社会将迎来大的转型。而作为研究附录的《衡山调查记事》，则提供了乡村社会的真实运行以及地方政治精英行为和心态的真实记录。吴毅（2007）《小镇喧嚣》通过对 2003—2004 年湖北 H 市大江区某镇的实地调查，真实再现了乡域政治的实态和运行。在国家—社会理论视角下，运用叙事的表达方法，通过检查、开发、征收、信访等故事的讲述，细致刻画了乡村政治精英和农民的互动、博弈和共生，以探求乡村底层社会治理的答案。

这些研究虽然大多采用叙事的表达方法，但背后其实都有相当深刻的理论关怀。这些研究在提供了县乡政治精英真实实践画卷的同时，也表明，县乡政治精英一方面作为能动者，不断丰富创新基层的政治实践；但另一方面，他们也是被动者，他们的行为和心态深深嵌入在国家的政治体系结

构、政策制度规则以及地方的社会文化传统中。

以上有关中国政治精英的研究中，呈现非常明显的两极：境外学者主要是研究省部级以上的高层政治精英，往往采用大规模的简历分析和统计分析，但由于条件限制，对精英的深入访谈很少。这样做的优势是可以提供高层政治精英的总体特征和仕途轨迹，但却无法提供更深层次的个体政治精英的生涯过程，因为很多东西是简历无法提供的，比如每一次的工作调动如何实现等等，同时对影响政治精英仕途的很多深层次因素也无法实证研究。大陆学者主要是研究乡村政治精英，往往采用深度访谈的方法，但很难获得完整的官员档案资料，因此研究往往不完整，同时对很多深层次的因素也涉及不深或者无法涉及。同时，从国内外研究来看，对一个县全体干部进行深入研究的成果还不多见。并且一些相关研究往往抓不着重要问题，浮在表面，进入不了实质领域。而本研究则把这两者结合，一方面获得了完整的官方精英资料和很多内部文件档案， 另一方面则对全体重要干部进行深入访谈，从而得以构建中县干部整体图像以及干部的完整仕途历程，更关键的是，得以进入很多深层次的领域，并对之进行实证研究。

第三节　研究问题和意义

本研究力图提供 1978 年以来中县干部的整体图景，并建立中县干部完整的政治生涯历程，同时对影响干部仕途的很多深层次因素进行实证分析。具体来说，主要是研究下面一些问题：

1．中县县乡领导干部的基本特征

2．中县领导干部的来源，他们进入党政机关的方式和机制

3．领导干部的政治轨迹和生涯模式

4．多出干部的机构和岗位

5．政绩和领导干部的仕途

6．关系和领导干部的仕途

作为政治学的经典问题，“谁统治”一直是政治精英研究的中心。基层中国的政治精英是个怎样的群体？这个群体内部有着怎样的政治生态和游戏规则？这一群体经历了怎样的变迁？在 30 年的改革开放中，他们发挥了什么作用？这些都是本研究的重要主题。

同时，一个不争的事实是，随着中国县乡社会的转型，县乡干部越来越成为一个焦点问题。面对着日益增多的社会矛盾和群体性事件，他们是如何治理基层社会的？这一代的县乡干部能否承担社会转型的重任？本研究希望能够提供一个全面而又深入的剖析。

在海内外对于中国的政治研究中，政治精英的研究一直处于重要地位。中国精英治国的传统，使得政治精英研究成为了解中国政治运行以及政策实施的重要管道，更是探索中国政治发展的重要途径。而政治精英的变迁也是整个中国变迁的重要组成部分，县乡政治精英的变迁，更是县乡政治、经济和社会变迁的缩影。

从比较政治学的角度来看，地方政治精英群体的比较研究向来是比较政治学的重要领域。本研究通过对中县地方政治精英的研究，提供了一个威权政体下的地方政治精英的完整样本，这就为将来进一步的比较研究打下了基础。

本研究的更大意义在于，中国的干部和组织向来被认为不透明，缺乏制度和规则。而地方政治精英的研究，由于缺乏资料和进入的困难，向来是海外研究者的难题。而本研究不仅提供了中县干部的完整样本，更提供翔实全面的中县干部仕途历程，这些基本事实超越了很多猜想和分析。这一

方面得益于中县干部的档案简历，另一方面也在于研究者的体制内优势和个人的长时间努力。本研究等于提供了中国地方政治精英研究的一个完整翔实而又有相当深度和厚度的县乡样本。

第二章　构 成

我在这广大的田野上行走
我沿着心灵的足迹寻找
那一切丢失了的
我都在认真思考
梁小斌：《中国，我的钥匙丢了》

本章的主题是中县干部的层级及其人口学特征。中县干部体系包括副科级、正科级、副处级和正处级，每一层级都分布不同的职位，并呈现政府序列职位多，党委序列职务少的党政分立格局。中县干部的人口学特征包括：家庭出身、性别、年龄、教育和籍贯分布等，这是关于中县干部的基本事实，也是他们的群体特征。这些人口学特征一方面反映了中国县乡的政治制度和干部政策，另一方面也反映了中县社会经济的发展阶段。

第一节　四级金字塔

中县的领导干部按照级别分为四级：副科级，正科级，副处级，正处级，呈四层金字塔状[①]。在中县，只有进入副科级才算是领导干部，而副科级之下人员庞大的股级干部只是中层，不算领导干部序列。

副科级一般包括乡镇领导班子副职，比如副书记、副乡镇长、党委委员、武装部长、人大副主席、工会主席、综治办主任等；县直部委局、垂直部门副职，比如副局长、副书记、纪检组长、党组成员等，还包括公检法中层和部分副职以及纪委的室主任等。副科级又包括领导职务和非领导职务，也就是俗称的实职和虚职。副科级非领导职务按公务员法一般指副主任科员或副科级干部。中县副科级领导干部一共 680 人，其中领导职务为 475 人，非领导职务为 205 人[②]。

正科级干部一般包括乡镇领导班子正职，比如乡镇党委书记、乡镇长、人大主席等；县直部委局、垂直部门正职，比如局长、书记以及公检法的部分副职和纪委的副书记、常委等。正科级干部也包括领导职务和非领导职务，非领导职务一般指主任科员或者正科级干部。中县正科级干部一共 280 人，其中领导职务 233 人，非领导职务 47 人。

副处级领导干部一般包括四大家领导副职，也就是县委、人大、政府、政协等机构的副职，比如县委副书记、纪委书记、组织部长、政法委书记、县委办主任、统战部长、副县长、人大副主任、政协副主席等等；还包括公安局、检察院、法院、武装部以及工会的正职，比如公安局长、政委，检察院检察长、法院院长、武装部长以及工会主席等等。副处级干部也包括领导职务和非领导职务，非领导职务包括副调研员、副处级干部等。中县副处级干部一共 40 人，其中领导职务 28 人，非领导职务 12 人。

正处级干部一般包括四大家的正职，也就是县委书记、县长、人大主任、政协主席等。正处级干部也包括领导职务和非领导职务，非领导职务包括调研员和正处级干部等。中县正处级干部一共 5 人，领导职务 4 人，非领导职务 1 人[③]。

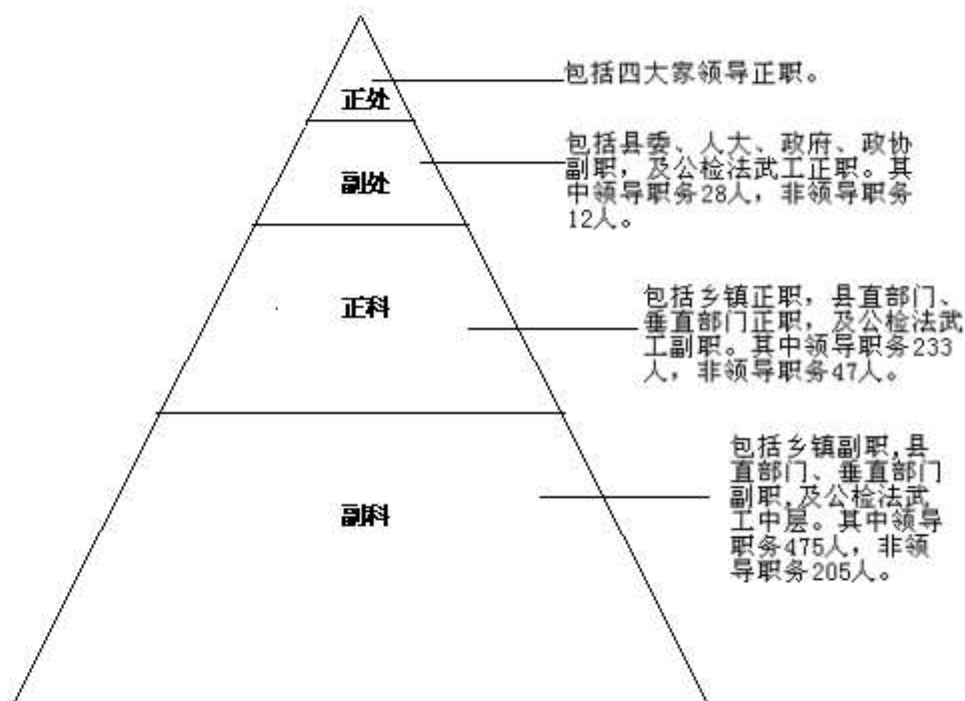
[①] 在中县，副科级还被称为副乡级和副局级，正科级还被称为正乡级和正局级，副处级还被称为副县级，正处级还被称为正县级。

[②] 这些统计数字来自于中县组织部和相关垂直部门办公室，下同。

[③] 就是中纺集团董事长，由此可以看出中纺集团在中县的地位。中纺集团现有员工近万人，涉及到 3 万人的吃饭就

汇总来看，中县共有副科级以上领导干部 1013 人，按全县 80 万人口算，基本是 800 人产生一名领导干部。

下面是中县干部四级金字塔结构示意图



中县领导干部按照管理权限分为三类：县管干部、市管干部和垂直管理干部。县管干部一般包括副科级和正科级干部，也就是乡镇领导干部和县直部委局领导干部，它们由县委选拔任用，其管理和档案归县委组织部。市管干部一般包括副处级和正处级干部，也就是惯称的县领导，它们由市委选拔任用，其管理和档案归市委组织部。其中县党政正职也就是县委书记和县长任免调整要征得省委组织部的同意和把关。垂直管理干部一般包括副科级和正科级干部，也就是惯称的条条干部，其管理和档案归市垂直部门。所谓垂直管理，也就是条条管理，是指从中央到地方上下贯通的职能部门和机构。垂直管理是“相对于分级管理（即属地管理或双重管理）而言，在行政机关之间的纵向关系方面，下级机关一般只接受上级机关直接领导，并由上级机关统筹管理人、财、物、事，不直接受地方政府任免约束的行政管理体制。”（谈宜彦，2008）在中县，垂直管理的部门和机构包括：国税局、地税局、电业局、药监局、烟草局、邮政局、气象局、工商局、质监局、国土局、盐业局等[①]。

中县领导干部按照行业分为 8 大系统，俗称口。党群口，包括县委、县委办、人大机关、政协机关、纪委、监察局、组织部、统战部、县直工委、老干部局、人武部、总工会、群工部、信访局、党校、团县委、妇联、工商联、科协等等。政府口，包括县政府、政府办、发改委、计生委、教育局、民政局、人劳局、卫生局、统计局、建设局、交通局、民宗局、残联、房管局等等。政法口，包括政法委、法院、检察院、公安局、司法局等等。宣传口，包括宣传部、广电局、文化局等等。财税金融口，包括财政局、国税局、地税局、审计局等等。工业商贸口，包括企业发展服务局、商

业问题，在县里的地位举足轻重。

[①] 在中县，垂直管理的还包括人行、工行、农行、建行、人保、人寿等金融保险部门和联通、移动等通信部门，这些机构是企业性质，其领导干部不在本研究范围之内。

务局、安监局、电业局、粮食局、质监局、工商局、药监局、烟草局、盐业局、航运局等等。农业口，包括农综办，农业局、林业局、畜牧局、水利局、农机局、气象局等等。乡镇街道，包括团结乡，六月镇、李庄镇等 13 个乡镇和解放、新华 2 个街道办事处。

下面根据干部简历和访谈，从五个方面对中县现任正科级以上领导干部作统计分析。需要说明的是，纳入统计分析的正科级干部为乡镇长、乡镇党委书记、党委部门的常务副部长[①]、公检法的常务副职，政府部门的局长、主任等，垂直部门的局长等，基本为一把手，有 125 人。纳入统计分析的副处级干部和正处级干部，包括县委、人大、政府、政协、公检法、人武部、工会等机构的领导干部，统称为县领导，有 32 人。

第二节 出 身

在政治精英研究中，家庭出身一般反映了政治制度的特点和政治精英录用管道的开放程度。本研究采用政治精英研究的惯例，根据中县领导干部父亲的职业和地位来反映领导干部的家庭出身。

中县领导干部的家庭出身按照大的分类为农业和非农业，农业一般指从事农业生产的家庭，也就是农民家庭。非农业一般指不从事农业生产的家庭，即干部、工人或者从事工商业经营的家庭。家庭出身按照身份和职业又可以分为干部[②]、教师、医生、工人[③]、商人、农民等等，本研究采用身份和职业混合分类法。

表 2—1 县领导家庭出身统计（截至 2009 年 7 月）

	农民	干部	工人	教师
县委领导[④]（8 人）	6	1		1
人大领导[⑤]（6 人）	5		1	
县政府领导[⑥]（6 人）	2	1	1	2
政协领导[⑦]（5 人）	2	2	1	
公检法武工领导[⑧]（7 人）	4	2	1	
总数（32 人）	19	6	4	3

[①] 像组织部常务副部长、宣传部常务副部长、统战部常务副部长、政法委副书记等，县里开会时常把他们作为正科级一把手看待，这是因为组织部长、宣传部长等是常委，副处级，是县领导。而纪委常务副书记一般兼任监察局长，更能说明这个问题。公检法的常务副职一般也看作正科级一把手，原因同上。

[②] 指在行政事业单位工作具有干部身份的人员。

[③] 指在行政事业、企业等单位工作具有工人身份的人员。需要说明的是，在中县，干部身份的获得很不容易，对于很多人来说，工人身份向干部身份的转变是很大的人生关口，很多在行政事业单位工作的人员也是工人身份，对于这些，归入工人家庭。

[④] 包括县委书记、副书记、组织部长、宣传部长、纪委书记、县委办主任、政法委书记、统战部长。县长、常务副县长为县委常委，也是县委领导，但因为交叉任职，纳入县政府领导统计。人武部实行双首长制，部长和政委一般根据资历深浅而其中一人为县委常委，本统计发生时，中县人武部政委为县委常委，也是县委领导，交叉任职，也另外统计。

[⑤] 包括人大主任、人大副主任。

[⑥] 包括县长、常务副县长、副县长。

[⑦] 包括政协主席、政协副主席。

[⑧] 包括人武部政委、人武部部长、法院院长、检察院检察长、公安局长、公安局政委、工会主席。

百分比	59	19	13	9

资料来源：访谈

从统计中可以看出，32 名中县县领导有 19 名来自于农民家庭，占 59%。但是，在 19 名出身于农民家庭的县领导中，有 7 名来自村组干部家庭，1 名来自于村医生家庭，所以他们有相当部分来自农民中的精英家庭。县领导有 6 名来自干部家庭，占 19%，其中 5 名来自正科级干部家庭，包括乡镇党委书记 2 名，乡镇长 1 名，文委副主任 1 名，组织部副部长 1 名，1 名来自教育局股级干部家庭，基本来自干部家庭中的精英家庭。县领导有 4 名来自工人家庭，占 13%，其中 1 名为企业厂长，1 名为剧团副团长，1 名为运输公司中层管理人员，1 名为火车司机，也基本来自工人家庭中的精英家庭。县领导有 3 名来自教师家庭，占 9%，其中 1 名为中学校长，2 名为小学校长，也是来自教师家庭的精英家庭。

从统计中来看，中县县领导全部是家庭代际上升流动。而且分类统计，会发现 6 名人大领导有 5 名来自于农民家庭，占 83%，而 6 名县政府领导有 2 名来自于农民家庭，占 33%，也就是随着县领导的年龄更替，来自于农民家庭的有减少的趋势。

表 2—2　正科级领导干部（一把手）家庭出身统计（截至 2009 年 7 月）

	农民	干部	工人	教师
乡镇长（15 人）	9	5	1	
乡镇党委书记（15 人）	7	6	2	
县直部门一把手[①]（83 人）	59	14	6	4
垂直部门局长（12 人）	4	6	1	1
总数（125 人）	79	31	10	5
百分比	63	25	8	4

资料来源：组织部和访谈

从统计来看，正科级一把手家庭出身和县领导家庭出身基本一致，也是主要来自农民家庭，其次依次来自干部家庭、工人家庭和教师家庭。

如果把正科级领导干部（一把手）和县领导家庭出身合并统计，则有下面的结果：

表 2—3　正科级领导干部（一把手）和县领导家庭出身统计（截至 2009 年 7 月）

	农民	干部	工人	教师
总数（157 人）	98	37	14	7
百分比	62	24	9	5

从统计来看，中县正科级以上领导干部基本来自农民和干部家庭。这既和中县农业县的性质相符，也说明中县领导干部队伍体系具有相当大的开放程度，是一个开放的而非封闭的运行体系。而从精英更替的观点来看，则是精英循环和精英再生并存[②]，但以精英循环为主，占了 85%以上。

对于中县为什么有六成正科级以上领导干部来自于农民家庭，中县政府办主任邢浩中说：

[①] 包括党群部门的常务副部长、副主任、局长、主席等，政府部门的局长、主任、主席等，公检法、人武部、工会的常务副职等，下同。

[②] 根据精英主义的观点，精英循环就是新的精英取代旧的精英，精英再生则是新的精英来自于旧的精英。

“还是毛主席说的那句话：要干，要革命。穷则思变，改变自己的命运，就是这。改变自己的命运，啥法啊，好好学习。你想想，就咱们政府办的主任（副主任），除了陶泉是干部家庭，其它都是考学出来的，都是好好学，革自己的命，改变自己的命运出来的。”（邢浩中访谈，2009）

对于正科级以上领导干部有二成多来自于干部家庭，邢浩中说：

“这些都是来自于领导干部家庭的优秀分子，你看干部家庭招工、转干的很多，但真正成为领导干部的少，因为他们被淘汰了。但出身于干部家庭的成长有优势，你看这一回，四大家领导的子女竞争乡镇长，一般人你都别想，有特权，所以县领导没有办法，就搞公选，谁也不得罪。”（邢浩中访谈，2009）

中县 157 名正科级以上领导干部中，现在还有 9 名是在文革后期推荐上的大学，他们除了一名来自于干部家庭外，其它都是来自于农民家庭的贫农家庭。家庭出身对于他们起到了上升流动中的推进作用，他们受惠于文革中对于工农家庭和干部家庭的庇护性政策。对于他们来说，因为好的家庭出身，在上学和参军等流动中，上升性闸门就开启了，从而得以顺利实现流动。

相对于家庭出身好的庇护式流动，不好的家庭出身对于上升流动则起到了阻隔作用。1976 年文革的结束以及 1977 年的恢复高考，对于家庭出身不好的以及出身农民家庭的领导干部都有着决定性的意义，对于这一点，现任中县县长张国华说：

“我父亲在刚要解放时考取了河南大学，在当时是很少的大学生，但那时兵荒马乱，所以就中断了学业，回到北山市工作，刚开始在银行系统，后来就转到教育上。50 年代初，又回河大读书，培训之类的，回来就遇到了他的出身问题（地主）了，我们就被迫从北山市回到农村老家，我爸就继续教书，这个过程中两次被打成右派，我家的处境就非常艰难。一直到 1979 年，邓小平恢复政策，这对于我们家是一个历史性转变，我们第二次回城，回北山市。”（张国华访谈，2009）

而现任中县财政局长的陈庆林说：

“说实话，我们家祖祖辈辈都是农民，作为我们这一代人，现在最感谢的就是邓小平的改革开放，因为啥，没有邓小平的改革开放政策，就没有我们的今天。在我们那上学的时候，包括上高中那时候，最基本的一个观点，就是通过上学，彻底改变自己的命运。那就是城乡差别太大了，要彻底改变农村户口这个户籍关系。说个实在话，和我出身相同，经历相同的，90%都是这个想法。”（陈庆林访谈，2009）

农业劳动的艰辛，农民生活的贫苦，城乡差别的刺激，这些都是出身于农民家庭的领导干部成长进步的不竭动力。他们这种强烈的愿望和改变命运的动机，加上学校开放的大门，这就是中县近六成领导干部来自于农村家庭的根本原因。

第三节　性 别

在中国的政治生态中，干部的性别问题实质是女性的参政问题，女干部的比例问题。女性参与和分享政治权力，不仅是两性平权理想的体现，也是政治民主和文明的体现。马克思曾说，“社会的进步可以用女性的社会地位来精确衡量”。近些年，随着各国政治民主化的推进，以及女性权力的崛起，女性参与和分享政治权力已经成为世界性的潮流，联合国开发计划署定期发布的各国性别权力测量（Gender Empowerment Measure，GEM）排名即其明证[①]。

---

① 联合国开发计划署从 1995 年起定期编制发布性别权力测量，统计女性在管理及经理人员、专业技术人员中的比例以及女性平均每人 GDP 占男性的比例，来衡量女性政治参与程度以及对决策的影响程度。（王名騄，2005：4）

中县女干部在各个级别的领导干部中所占比重如下：

表 2-4　副科级以上干部性别比例统计（截至 2009 年 7 月）

	男	女	男性比例	女性比例
副科级（680 人）	590	90	87%	13%
正科级（280 人）	264	16	94%	6%
正科级一把手（125 人）	117	8	94%	6%
县领导（32 人）	30	2	94%	6%
总数（1013 人）	905	108	89%	11%

资料来源：组织部和相关部门办公室

可以看出，中县副科级以上男女干部比例严重不对等，特别是女正科级一把手和女县领导，总数只有 10 人，比例只有 6%。对于这种女干部任职高层少，正职少，实权少的状况，相关研究者形象地称之为“权力尖端缺损”现象（王凡，2002：64）。

那么，为什么这 10 名女干部能够脱颖而出？她们每个人的具体状况怎样？

表 2—5　10 名女正科级一把手和女县领导情况表

姓名	职务	个人情况说明
张亚楠	组织部长	省财经学院毕业，省选调生，公选为副县长，丈夫为北山市人事局干部。
曹岩	副县长	高中毕业，任过乡镇党委书记，父亲曾为文委副主任、政协办公室主任，公公曾为中县县委办主任，丈夫在公安局工作。
刘惠芳	县直工委书记 组织部副部长	师范毕业，曾任信访局局长，父亲曾为中县首任县委书记通讯员、公安局干部，丈夫为党史研究室主任。
李书平	六月镇党委书记	师范毕业，父亲曾为邮政所长，公公曾为中县政协副主席，丈夫为北方镇镇长。
江绿叶	质监局局长	高中毕业，父亲曾为公安局副局长，哥哥为鲁丰市工商局长，公公曾为民政局长，丈夫为统计局长。
钱方如	残联理事长	师范毕业，父亲曾为中县县政府行政科长，丈夫为公路局党委书记。
刘艺美	妇联主席	卫校毕业，父亲曾为信访办副主任，表哥为某省副省长，丈夫为县医院副院长。
陈玉香	华生镇镇长	师范学院毕业，市选调生，父亲为安县某乡中层干部，丈夫为县纪委室主任。
王杨柳	解放街道办事处主任	省政法干校毕业，公公为军队 13 级干部，丈夫为县法院监察室主任。
张淑惠	工会常务副主席	林校毕业，父亲为北山县某乡中层干部，丈夫为信访局副局长。

资料来源：访谈

从上表可以看出，这 10 名女干部除了自身的素质和能力之外，她们之所以能够脱颖而出，与她们的家庭背景所拥有的政治资源息息相关。这其中有父辈的庇护，有丈夫的援助，也有组织部门

的较早发现和刻意培养；或者几种因素兼而有之。

而且，如果进行职位分析的话，会发现这 10 名女干部基本都有职位倾斜和政策倾斜的因素，也就是多少沾了女干部政策的光。从张亚楠和曹岩的情况来说，在中共河南省委办公厅 2006 年 11 月印发的《关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见》中规定：县（市、区）党委、政府领导班子，要至少各配备 1 名女干部。张亚楠和曹岩分别是县委、县政府至少要配备的 1 名女干部。张亚楠公选为副县长后，从正县宣传部长进步一个隐形台阶，调动而来。曹岩的情况，按照当年和她一起提拔的一位县领导的话来说，如果不是因为她是女干部，当年不可能提拔，因为民主推荐只得了 10 多票，远远落后于其它几名男干部的后面。而李书平、陈玉香和王杨柳的成长则有 1995 年世界妇女大会在北京召开后，各级提拔女干部的因素，以及乡镇党政正职要有适当数量女干部的政策因素。江绿叶的质监局局长则有垂直部门竞争小的因素，因为在中县，副局长提拔为局长寥寥无几，而垂直部门由于竞争小，则不断有副职提拔为正职的情况发生。而江绿叶在访谈时明确表示，如果是在县直，基本不可能提拔为局长。刘艺美的妇联主席则是职位因素。刘惠芳、钱方如和张淑惠则再次印证“权力尖端缺损”现象，都是不重要的位置。

县乡女干部成长为什么这么难？组织部部长张亚楠说：

“女干部成长难，这有客观原因和主观原因。客观原因，比如传统习惯、男权社会，还有各种约束女同志，不适合女同志的岗位。主观原因，比如封闭、狭隘和不思进取，受社会和家庭羁绊等等，主要就这些，只不过哪些方面占主要方面就不一定了。我给你说，在家庭和事业方面，没有一个女人能处理好的，女人干事业都患得患失。我最后的观点就是女同志要过女式生活，青春愉快、养尊处优，不宜从政。”（张亚楠访谈，2009）

女同志“不宜从政”，这话从管干部的组织部长口中说出，令人震惊。

副县长曹岩说：

“女干部在选拔任用方面，在竞争方面，远远不是男同志的对手，比如拉票啊，喝酒啊，平时交往啊，这些方面，女同志根本不行。”（曹岩访谈，2009）

对于女干部成长难的问题，男领导干部怎么看？县委办主任李宇说：

“女干部上来的少，首先她们在党政机关的就不多，基数就少。另外你比如这次选拔，讲资历，讲条件，这样一比，一些女干部就拼不过男干部。还有就是对女干部也有某种程度的偏见。”（李宇访谈，2009）

复旦大学毕业的中县法院院长魏光庆说：

“我们那有 40 多个女同志，副科级以上女领导干部有 3-4 人。女干部成长难，我认为主要是她们承担了很多社会责任，这些社会责任以个人的方式表现出来，比如要照看孩子，要做家务等等，这样她们花在工作的时间上就少一些。所以如果单位不考虑她们的社会责任，而仅仅从工作方面考虑，女干部肯定不如男干部。另外在投票的时候，女干部也明显处于劣势。”（魏光庆访谈，2009）

还有一些男领导干部认为女领导少这是全世界范围内的普遍现象，美国到现在也没有一个女总统。男女还是有别，而这种差别最终反映在了能力上。同时，女性比较感性，往往从个人方面考虑太多，这也影响了她们的成长。更有一些男干部认为现在不存在女干部成长难的问题，这是个伪命题，相反干部政策已经给她们倾斜不少，女干部少是自然演化的结果。

在中县男领导干部的丛林中，能明显感觉一些女领导干部，特别是正科级一把手以上的女干部，精明、果断、干练，同时也大大咧咧、泼泼辣辣、风风火火，和男领导干部拼酒、拼语言，不同程

度具有男性化气质，而这样的形象和气质，也往往更受男领导干部的认同和接纳。忘掉性别，成为男性丛林的一部分，这既是一些女干部的成长经验，也是一些女干部的成长之忧。

中县女干部成长中的另外一个问题则是绯闻和谣言。人言可畏，唾沫如钉，很多女干部的谣言和绯闻，往往在添枝加叶之后，发酵沉淀，在如流的政治生涯之中，不断泛起，不时侵蚀一些女干部的政治生命，直至女干部退出政治舞台，这些谣言和绯闻才会成为历史陈迹。“县乡干部难，县乡女干部更难”，一些女干部往往不经意间就成为舆论中心，成为男干部兴奋的谈资。一些女领导干部坦言很多时候睡不着觉，需要考虑的问题太多，这也是令很多女性对从政望而却步的原因之一。

从中县的实际情况来看，在各种对女干部倾斜的政策中，硬性规定领导班子和党政正职的女性“最低名额”和“最低比例”，仍是行之有效的措施和办法。中共河南省委办公厅 2006 年 11 月印发的《关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见》中规定：“对没有按要求配备女干部的人事安排方案，上级党委原则上不予审批。”“正确评价女干部对社会和家庭的双重贡献，不求全责备，政策上给予适当倾斜，在同等条件下优先提拔。”“在建立地厅级、县处级后备干部队伍时，保证女干部比例分别不少于 15%和 20%。”从中县的实践来看，硬性规定的女干部政策基本都执行了，但对于柔性规定的倾斜政策，则没有很好的落实。比如上述文件规定：“县人大、政协领导班子也应按有关要求配备女干部”，这在中县就没有落实。

第四节　年 龄

县乡领导干部的年龄规范是个渐进的过程，也是制度累积和例行化的过程，是中共干部规范制度化的重要组成部分。

1983 年 12 月 1 日，中共中央、国务院发出了《关于县级党政机关机构改革若干问题的通知》，其中对县级领导干部的年龄要求是：

“县委领导班子的年龄结构，一般由 50 岁以下、40 岁上下、30 岁上下的干部组成，平均年龄掌握在 45 岁左右；县委的二、三把手，要有一名 45 岁以下的；县政府领导班子的年龄还应当更年轻一些；县长一般不要超过 50 岁(少数身体很好、德才条件也好、工作又需要的，50 岁出头的也可以)。”

这之后，中共组织部门也多次发文对县级领导干部年龄进行规范，河南省委和北山市委组织部门也根据中央的精神颁布了一系列的规章条例细则，具体要求就是：50 岁以下，平均 45 岁左右，35 岁以下的干部党政至少各有 1 名，党政正职中，35 岁左右的干部应有一定数量，从而形成合理的梯形年龄结构。乡镇党政领导班子也要形成由不同年龄段干部构成的梯次配备，具体要求是以 30—40 岁为主体，党委、政府领导班子 30 岁左右的干部要有 1—2 名。

中县领导干部的年龄状况如下：

表 2—6　县领导年龄统计：资料截止到 2009 年 7 月

	年龄分布					年龄区间	初职年龄[①]区间	平均年龄	初职平均年龄
	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60				

①初职年龄指初次出任县领导的年龄，比如中县县委书记，是从乡镇党委书记提拔为县委宣传部长，然后历经多个台阶升迁为县委书记，其初职年龄就是出任县委宣传部长时的年龄。

县委领导（8 人）	2	1	4	1		39-53	33-41	45	37
人大领导（6 人）			1	1	4	46-59	43-51	55	47
政府领导（6 人）	1	1	4			40-48	33—45	45	41
政协领导（5 人）			1	4		47-54	41-48	51	45
公检法武工领导（7 人）	1	3	2	1		38-51	37-45	45	41
总数（32 人）	4	5	12	7	4				
百分比	12	16	38	22	12				

资料来源：简历

从年龄结构来看，中县党政领导班子和人武部、公检法一把手基本以 41—55 岁之间的干部为主，也就是他们很多都是 1961 年—1964 年之间出生的[①]。平均年龄都是 45 岁，呈现中间大，两头小的纺锤形年龄结构。从年龄梯次上看，党政领导班子没有 1 名 35 岁以下的干部，最年轻的也 39 岁了，存在一定程度的阶段性老化问题，离中央要求的必须有 2 名 35 岁以下的同志还有相当的距离。但是，从初职年龄来看，县委、政府各有一位领导 33 岁时就出任副县长。年龄梯次的另一个问题是县政府领导年龄偏大，和县委领导没有形成梯次。因为，在党政分工中,是县委决策，务虚多一些；政府执行，做具体事多一些，所以一般政府领导年龄要比县委领导年轻一些。同时，中国的党政系统流动模式是政—党晋升式，即下一级党政领导干部晋升，往往先进入上一级政府班子，历练后再晋升入党委班子。这样也使得县委领导一般比政府领导年龄大，也就是 Bo Zhiyue 在《中国的省级领导人》中所说的“The older,the more powerful(年龄越大越有权)”，从中县党政领导班子来看，除了县委书记 53 岁，县长 40 岁体现这一点之外，政府领导基本没有年龄优势。从县委、政府领导班子初职平均年龄来看，县委领导是 37 岁，政府领导是 41 岁，人武部、公检法一把手也是 41 岁，这说明县委领导是晋升锦标赛的优胜者，他们在较年轻的时候就已经进入县领导行列。

从年龄结构来看，人大、政协充分体现了其二线领导岗位性质，基本都是以 50 岁以上领导干部为主，无论是年龄区间还是平均年龄，人大领导都比政协领导要更大一些，这也和中县部分政协领导出任人大领导的惯例相符。

从年龄规范来看，县委、政府领导和人武部、公检法一把手的初职年龄区域基本是 30—45 岁，也就是，他们一般要历练一定的时间，30 岁以后才可能被提拔为县领导；同时，如果到了 45 岁还没有被提拔为县领导，那么仕途基本要中止了，也就是提拔为县领导的年龄上限为 45 岁左右，超过 45 岁基本不再提拔[②]。人大、政协领导的初职年龄区域是 40—55，也就是 40 多岁之后，人们才考虑到人大、政协就职，而人大、政协的提拔年龄上限为 55 岁左右，超过 55 岁也基本不再提拔。从他们的年龄区间，以及中县的惯例来看，县委书记任职一般不超过 55 岁，县长升任书记一般不超过 50 岁，县委、政府副职一般不超过 50 岁，也就是 50 岁之前一般都要调整到别的领导岗位。

[①]统计发现，1959 年—1960 年出生的干部很少，这说明三年大饥荒时期，不仅导致了人口的大量非正常死亡，也严重影响了人口的出生，想想也是，活都活不下去，还怎么能生育子女？据一个干部讲，他只见过一个 1960 年出生的人，而其父亲是村保管。

[②] 由于中县涉及到南水北调移民安置问题，需要增加一名负责移民的副县长，人选从两名分别为 43 岁和 46 岁的副县级乡镇党委书记中产生，结果 43 岁的胜出。除了其它因素，年龄优势无疑是 43 岁者胜出的重要因素。

下面是正科级一把手的年龄状况：

表 2—7　正科级一把手年龄统计表（截至 2009 年 7 月）

	年龄分布							年龄区间	初职年龄[①]区间	平均年龄	初职平均年龄
	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60				
乡镇长（15 人）		2	8	2	3			30-47	28-43	40	37
乡镇党委书记（15 人）			2	7	6			37-48	32-39	43	35
县直部门一把手（83 人）	1		3	18	32	20	9	29-57	29-50	49	42
垂直部门局长（12 人）			1	4	4	3		40-54	35-49	47	41
总数（125 人）	1	2	14	31	45	23	9				
百分比	1	2	11	25	36	18	7				

资料来源：简历

从年龄结构上看，中县正科级一把手以 41—50 岁为主体，占了 60%以上。具体来说，乡镇长以 36—40 为主，平均年龄 40 岁，乡镇党委书记以 41—45 岁为主，平均年龄 43 岁，形成了较好的梯形配备，这和乡镇长一般要历练几年才能升任书记的惯例相符，也符合党政机关政—党晋升式的流动模式。从初职平均年龄来看，乡镇长为 37 岁，乡镇党委书记为 35 岁，这说明能升任乡镇党委书记的是晋升锦标赛的优胜者，他们在较年轻时就出任乡镇长或者其它正科级岗位了。

县直部门和垂直部门一把手则以 40—55 岁为主，明显比乡镇一把手年龄大一些，这和乡镇领导如果升迁无望，一般转任县直部门一把手的惯例相符。

从年龄规范来看，乡镇长的年龄区间为 30—47 岁，乡镇党委书记的年龄区间为 37—48 岁，这说明乡镇长和乡镇党委书记任职年龄上限一般是 50 岁[②]，超过 50 岁则要转任其它领导岗位。他们的初职年龄区间分别是 28—43 岁和 32—39 岁，这说明，除了 28 岁的乡长是县团委书记转任之外，一般乡镇长和乡镇党委书记要 30 岁之后才逐渐被提拔，同时他们的提拔年龄上限一般为 45 岁，超过 45 岁则一般不再提拔。

县直部门和垂直部门一把手的年龄区间分别是 29—57 岁和 40—54 岁，平均年龄分别是 49 岁和 47 岁。按照中县惯例，副科级和正科级分别要在 52 岁和 53 岁时被一刀切，垂直管理一把手则是 55 岁一刀切。年龄区间说明中县领导干部年龄一刀切还没有形成规范和动态运行，也就是遇到调整干部则执行一刀切，遇不到则可以多干几年，所以出现了 53 岁以上的县直一把手，但是，在中县这次干部调整时，他们全部被切了下来，转任非领导岗位（转非）。这说明县直一把手的任职

[①]此处初职年龄在乡镇指初任乡镇长的年龄，在县直指初任一把手的年龄，垂直部门则指初任局长的年龄。

[②] 在论文写作中，中县新一轮的干部调整正在如火如荼的进行，这为本研究提供了绝佳的机会，很多研究主题得以验证和拓展。在这次调整中，2 位年龄为 47 岁的乡镇长都调整到县直部门任一把手，一位 47 岁的街道办事处女主任说自己就在城区，不存在进城问题，同时也想冲击一下街道党工委书记，所以就向组织要求不调整。但其党工委书记说，其接任党工委书记基本没有可能，一是年龄超了，二是这个位置在全县非常重要，竞争者众。

年龄上限是53岁，垂直管理一把手则是55岁。他们的初职年龄区间分别是29—50岁和35—49岁，初职平均年龄分别是42岁和41岁。从区间分布来看，一般要35岁以后才逐渐提拔为一把手，提拔年龄上限则为50岁，超过50岁则一般不再提拔。

年龄对于中县领导干部的影响，很大一方面是在选拔任用方面对年龄的限制。2009年1月份，中县发布《公开选拔团县委书记、副科级青年干部》的公告，其中对年龄要求是：团县委书记，要求“年龄在30周岁（含30周岁）以下（1978年7月1日以后出生）”；副科级青年干部，要求“年龄在28周岁（含28周岁）以下(1980年7月1日以后出生)”，这就使得不符合年龄要求的干部，不管能力素质如何，先被排除在外，对此，曾经任过团县委副书记，现任李庄镇镇长的郭易声说：

“当时说要公选（团县委书记），我就开始复习，都准备半年了，可以说我都胸有成竹了。但是年龄一卡，把我划到圈外了，定的30岁以内。我70年出生，等于那年32岁，连参加资格都没有了。”（郭易声访谈，2009）

郭易声也许不太清楚的是，1982年5月14日，中共中央组织部转发团中央《关于各级团委领导干部年龄问题的意见》，其中要求：“团县委：书记一般不超过30岁，副书记一般不超过28岁。”而2008年11月8日，中共河南省委组织部、共青团河南省委《关于进一步加强团干部队伍建设的意见》明确要求：“新任团县（市、区）委书记及相应级别的团委书记年龄一般不超过30周岁，副书记年龄一般不超过28周岁，书记、副书记在岗年龄一般不超过33周岁。”所以从这些年龄规范来看，郭易声确实是年龄不太适宜了。

而现在中县正在进行的公选乡镇长则明确要求年龄资格是：“1969年1月1日以后出生”也就是40岁以下。从北山市近几年公选副县长的年龄要求来看，一般也要求35岁以下。应该说，这些公选是选拔年轻干部的重要举措，因为如果按照台阶一步一步晋升，往往导致领导干部阶段性老化，同时年轻干部也不易脱颖而出，而公选则为年轻干部的进步提供了很好的平台和机会。

年龄规范对于干部的新陈代谢，对于干部的循环更替，以及干部的退出机制的建立，都厥功甚伟，但也对各级干部都造成了压力，影响到他们的思想和行为。年轻者希望进步越快越好，因为一步落后，步步落后。年龄大的则容易丧失进步的动力，当我问一位50岁的县领导提拔问题时，他笑说：“我这都老球了，提拔啥。”同时，在一些干部调整时，当领导无法平衡或摆布时，往往也在年龄上做文章。因为年龄是个客观标准，而其它因素比如能力和政绩则往往主观性大，不好评判，所以年龄框框一划，往往能使操盘的领导脱身，使被调整对象即使有怨气也无可奈何。

年龄规范引发的另一个问题则是干部的年龄造假问题。这个问题虽然无法统计，存在却是不争的事实。当我问个别干部的年龄时，他们常笑说是档案年龄还是实际年龄，充分说明了这一问题的存在。年龄造假问题直接关系到权力的得失和各种待遇的有无。因为年龄一旦到站，带来的就是权力和待遇的丧失，所以这个问题实在是个大问题，怎么强调都不为过，因而把年龄改小几岁，多掌几年权力，也就是非常可以理解的事情。对此，一位科级干部说：

“我所知道的改年龄的就有2个，一个把年龄由1953年改到1958年，一个现在在外县做组织部长，管这事，更容易改了，有人根据他的年龄倒推，他9岁就做民办教师了，怎么可能？在不在领导岗位，差别太大了，在领导岗位，有车坐，有烟吸，有酒喝，还有各种特权。不在领导岗位呢，有人编了个顺口溜，‘上午县城转半天，中午回家吃干饭，到了下午接着转。’不仅待遇没有了，转了半天吃饭的地方都没有，原来在外吃饭省家里，现在在家吃饭耗家里，一反一正，你想想。”（访谈，2009）

年龄造假主要和户籍以及档案管理不规范有关。很多干部说，1994 年以前，改年龄相对容易些，1994 年组织部门有个四审定：审定年龄、学历、工龄和党龄，有些干部也利用这次机会在年龄上做了手脚。但是 1994 年以来，随着档案和户籍管理越来越规范，年龄造假越来越困难，需要在组织部门和公安机关同时运作，因此年龄造假相对要少得多。

正是意识到这个问题的严重性，2006 年 10 月 15 日，中共中央组织部、人事部和公安部联合下发《关于认真做好干部出生日期管理工作的通知》，要求各级组织人事部门认真做好干部出生日期的管理工作，公安机关户政管理部门要认真履行职责，做好户籍登记和管理工作，并明确要求："干部的出生日期是客观存在的自然情况，干部个人不得随意更改。今后凡干部本人要求确定或更改出生日期的，均不再办理。"问题的关键是年龄造假都是暗箱操作，没有哪个干部会大明大摆的提出更改年龄的要求，所以加强户籍和档案的管理，严惩年龄造假行为，同时干部电子档案统一由省级管理，不失为解决问题的方向。

第五节　教 育

同领导干部的年龄规范一样，县乡领导干部的学历规范也是一个渐进的过程，要求是逐步提高的。

1983 年 12 月 1 日，中共中央、国务院发出了《关于县级党政机关机构改革若干问题的通知》，其中对县级领导干部的教育规范是：

"县级党政领导班子成员的文化程度，除少数确实不具备条件的地方以外，一般应当是高中(中专)以上，其中应有三分之一具有大专文化程度；县委书记和县长，一般应有一人具备大专文化程度。领导班子成员的知识和专业结构要注意合理配套。"

"要大批选拔政治上强、具有大学和中专以上文化程度、有组织领导能力的优秀中青年干部"

这之后，中共组织部门也多次发文对县级领导干部教育程度进行规范，河南省委和北山市委组织部门也根据中央的精神颁布了一系列的规章条例细则，具体要求就是：副科级领导干部一般是要求中专以上学历[1]，正科级和县处级领导干部一般是要求大专以上学历。乡镇党政正职要求大专以上学历，县党政正职要求本科以上学历。专业则要求配备合理，专业互补，同时注意选拔熟悉宏观经济、外经贸、金融、高新科技的领导人才，而一些专业性较强的部门领导班子，应配备具有较深专业造诣的领导人才。

中县领导干部的学历和专业结构情况如下：

表 2—12　县领导教育结构统计表：资料截止到 2009 年 7 月

	第一学历（全日制教育）							在职学历教育					
	高中	中专	大专	本科	人文社科	自然科学	文理不分[1]	没有[2]	大专	本科	研究生	人文社科	自然科学
县委领导（8 人）		5	1	2	4	4			1	3	4	8	
人大领导（6 人）	1	3	2			2	4	2	1	1	2	3	1

[1] 对于第一学历是高中和师范的，由于文理科目都学，且专业化不深，所以统计为文理不分。
[2] 指参加工作后没有继续在职学历教育的

政府领导（6 人）	1	3	1	1	2	1	3	1		3	2	5	
政协领导（5 人）	3	2				1	4		3	1	1	4	1
公检法武工领导（7 人）	2	2		3	3	2	2	1	1	3	2	6	
总数（32 人）	7	15	4	6	9	10	13	4	6	11	11	26	2
百分比	21	47	13	19	28	31	41	13	19	34	34	81	6

资料来源：简历和访谈

从第一学历来看，中县县领导接近一半是中专毕业。其次分别是高中和本科毕业，大约各占 20%，大专毕业的最少。而从总体来看，中县县领导第一学历接近 70%是高中和中专毕业，大专、本科毕业的只占 20%多一点，这说明中县县领导第一学历严重偏低，远远不能适应现在的发展要求。而从县领导的专业结构来看，文理不分背景的占 40%，人文社科和自然科学背景的各分别约占 30%，说明中县县领导既不是技术官僚，也不是人文社科官僚，而是专业化不足基础上的文理官僚共治。从第一学历是本科的县领导来看，人武部、公检法领导比例最高，县委、县政府也有一些，而人大、政协则一个没有，说明公检法由于司法资格准入制度，而成为县领导中第一学历最高的群体，而中县法院院长是复旦大学本科毕业，也充分说明了这一点。人大、政协领导没有一个本科毕业的，既说明了领导之间年龄差所带来的教育差距，也符合其二线岗位性质。

从毕业的学校来看，中县县领导主要来自下列学校：郑州大学、北山市师范学院、北山市师范学校，北山市农校，这说明县领导主要是市属院校毕业，为地方培养，其中师范和农校为多，这也充分说明了教育在精英形成中的分层作用。

从在职学历教育来看，中县县领导可谓高歌猛进。除了 13%的没有在职学历教育以及 19%的大专外，接近 70%都是本科研究生毕业，与他们第一学历的高中中专相比，在职学历教育可谓大跃进。而且很有意思的一个现象是，第一学历是大专本科的，在职学历教育的往往不多；第一学历是高中中专的，往往在职学历教育跃进到本科研究生。从县领导在职学历教育的专业结构来看，人文社科的高达 81%，而自然科学的只占 6%，所以如果从这个属性来讲，中县县领导基本是人文社科官僚，达到了发达国家的水平，而这其中最为根本的一个原因则是人文社科学历容易拿。

从毕业的学校来看，在职学历教育主要是下列几所学校：中央党校、河南省委党校、中国人民大学、郑州大学。而 26 名进行在职学历教育的县领导中，13 名的本科和研究生学历是中央党校的函授教育，这充分说明中央党校不仅是省部级干部的摇篮，也是县乡领导干部的摇篮，是标标准准的中国各级党政干部的大熔炉。从专业来看，在职学习基本都是经济管理，部分为法律，这既说明“注意选拔熟悉经济管理、外经外贸、财政金融、法律、城市建设管理和信息科技知识的干部”的导向作用，也说明了围绕经济建设这个中心任务而出现的人文社科背景中“经济官僚”的崛起。

下面让我们来看正科级一把手的教育构成情况：

表 2—13　正科级一把手教育情况统计表（截至 2009 年 7 月）

	第一学历（全日制教育）	在职学历教育

	初中	高中	中专	大专	本科	人文社科	自然科学	文理不分	没有	中专	大专	本科	研究生	人文社科	自然科学
乡镇长（15 人）		2	9	3	1	5	4	6	1		3	11		14	
乡镇党委书记（15 人）		1	11	1	2	3	7	5	3		2	8	2	13	
县直部门一把手(83 人)	2	24	40	6	11	12	27	44	20	1	35	24	3	59	4
垂直部门局长（12 人）		8	4			2	2	8			2	9	1	11	1
总数（125 人）	2	35	64	10	14	22	40	63	24	1	42	52	6	97	4
百分比	2	28	51	8	11	18	32	50	19	1	34	41	5	78	3

资料来源：简历和访谈

从第一学历来看，中县正科级一把手超过一半是中专毕业，依然是空前绝后的中专一代。从最反映教育程度提升的乡镇长群体的学历来看[①]，仍然 60%是中专毕业，说明中县领导干部大规模的教育提升还没有完成，还没有从中专一代提升到大专一代。县直部门一把手的学历分布最为广泛，涵盖初中到本科各个层次[②]，说明县直部门一把手之间年龄差距大，教育程度异质性大。而垂直部门竟然 65%以上还是高中学历，100%是高中、中专学历，成为正科级一把手中学历最低的群体，说明垂直部门由于封闭运行，选人用人范围窄，文化程度严重偏低。而从总体来看，正科级一把手接近 80%是高中、中专毕业，说明中县正科级一把手学历很低，提升空间很大。从专业来看，接近一半是高中、师范毕业，专业化严重不足。从乡镇党委书记群体来看，接近一半出身于自然科学背景，有点技术官僚的意味。而如果和县领导的教育状况对比，县直一把手各项教育指标要低，说明在各级领导干部年龄“层层递减”的同时，教育程度也是各级“层层递减”。

从毕业的学校来看，正科级一把手第一学历主要毕业于下列几所学校：郑州大学、河南大学、河南农业大学、郑州牧专、河夏林校、北泉农专、北山市师院、北山市农校、封市师范、汝县师范等等，主要是地方培养，其中林校、农校和师范毕业的占相当比重。

从在职学历教育来看，正科级一把手也是高歌猛进，大专和本科高达 75%，乡镇长、乡镇党委书记和垂直部门局长都以本科为主，县直一把手则以大专为主。而县直一把手接近 1/4 没有继续在职学历教育，则是因为县直一把手基本升迁无望，所以缺乏学历跃进的动力。同时从正科级一把手整体来看，第一学历是大专、本科的很多依然没有继续在职学历教育，学历跃进的主力仍然是高中、中专毕业的领导干部。同时和县领导相对比，正科级一把手研究生比例要低得多，再次证实教育程度的“层层递减”现象。从专业来看，正科级一把手接近 80%是人文社科背景，再次证实县乡领导干部的人文社科官僚属性。

从毕业的学校来看，在职学历教育主要是下列几所学校：中央党校、河南省委党校、北山市地委党校、中国人民大学、郑州大学、河南大学、河南财经学院、河南广播电视大学等等，这说明各级党校是干部在职学历教育的主力军。而 15 名乡镇长和 15 名乡镇党委书记分别有 9 名和 7 名在职

① 因为乡镇长是正科级一把手中最年轻的群体

② 而在最近的干部调整中，第一学历为初中的一位主任已经年龄到顶离开领导岗位，说明初中学历的领导干部就要完全消失。

学历是中央党校的函授教育。从专业来看，正科级一把手主要是就读经济管理、法律、行政管理、中文等专业，而15名乡镇长和15名乡镇党委书记在职学历教育分别有8名和9名是经济管理专业，6名和2名是法律专业。

从统计中可以看出，现在中县领导干部大部分都是师范和中专毕业，如何评估他们这一代的中专文凭？

必须客观地说，这一代的中专文凭含金量很高，当时师范和中专的分数线比高中要高的多。由于国家包分配，考上师范和中专就成为国家干部，这对于农村的贫寒子弟来说，具有极其强大的吸引力，使得初中的优秀学习精英过早地被师范和中专收割，这个过程大约持续了近20年，即从1978年师范、中专恢复招生，到1999年教育并轨，国家不再包分配为止。中国改革开放30年各个地方取得的巨大成就，和这一代出类拔萃的政治精英留在地方息息相关。对此，现任大门镇党委书记的房龄道说：

“我当时姊们5个，家庭条件非常差，父母都种地，当时我努力学习就是为了能吃上商品粮。从小学我的成绩一直就很好。初中毕业时，也没有想到能考恁好，毕竟农村的一个中学，结果考到全县第2名，当时我都准备上高中了，结果我们村一个鸡贩子，从乡里回来说，你考上中专了，上不上，当时也不知道啥是中专，只是知道毕业能吃商品粮，能安排工作。当时也有一个老师让我上高中考大学，但说来说去还是家庭条件差，就上了中专。”（房龄道访谈，2009）

随着公务员制度的实施，中县也将步入公务员时代，而公务员的教育资格一般是要求大专以上学历，所以15—20年后，中专一代就要退出政治舞台，从而成为共和国干部史上的一段特殊纪录。

1978年以来，文凭的重要性在中县最淋漓尽致的表现就是1983—1984年的机构改革。由于文革十年正规大学教育的中断，以及培养人才所需要的周期，使得当时中县高中以上学历的干部非常缺乏，这导致当时很多具有高中以上学历的年轻干部得到提拔，而这无疑起到了强大的示范和导向作用。曾经任过组织部长的县委副书记王渝路说：

“学历文凭在某些阶段时候，就是出入证，你没有这个学历，这个文凭，你就到不了这个级别。它是进门证，出门证，比如这次提拔副科都必须大专以上，你没有这个学历你就进不了门，你比如提副厅级，都要求本科学历、研究生学历，你达不到连门都进不去。”（王渝路访谈，2009）

而我在西城乡任职的时候，很多干部都提及2005年年底的机构改革，当时省里要求乡机关干部精简分流，除了20多名领导干部、行政编制人员之外，乡机关160多人只允许保留53名。当时根据考试成绩、领导打分、同志们相互打分的分值并依据一定的权重相加，分数排名一出来，就张榜公布。一个干部说，他清楚记得当时寒冬的半夜时分，还有干部在乡机关看自己的排名。当时竞争非常激烈残酷，不要说2分，就是0.1分都会拉开好几名，当时的规定则是，拥有本科文凭的加3分，拥有大专文凭的加2分。所以为了获得加分，很多干部到北山市，到湖北的范市，到郑州、北京，购买假文凭。面对这种情况，中县出台政策规定，一旦发现文凭造假，自动除名。在机构改革的几个月里，在面临到后半生的命运和出路时，每个人都把自己的资源和能量全部投入进去，找关系，寻门路。同时人类的劣根性也得到彻底的大暴露，检举揭发告状上访，无所不用其极。很多干部说，中国机构膨胀的根子之一就是进口不严，但是“请神容易送神难”，一旦被精简，被端饭碗，往往引发不稳定事件，甚至引发血案。中县这次机构改革也引发市委组织部长被围，一些乡镇党委书记办公室被砸等恶性事件。特别是54名，55名，56名，由于告下来一个自己就可以进圈，所以就想尽一切办法证明别人的文凭加分和获奖加分有假，结果一个文化站长就被揭发获奖加分有

假，而永远离开了乡机关。当时排名 56，初中毕业的李勇说，由于提拔无望，所以也没有想到进修大专文凭的事，结果就没有加分而被精简。而让他永远后悔的是，当时一个同事拉着他一块到党校报名，他没去，结果那个同事获得大专文凭后加了 2 分留下，而他现在则只能开一家药店谋生。

在中县，与看重学历相悖的一个现象就是学历干部的“逆淘汰”，就是第一学历是本科的干部往往在工作以及提拔任用方面比不上师范、中专毕业的，这从上面的统计中也可以看出，这其中的原因值得深思。对此，郑州大学毕业的航运局局长江道琼说：

“县乡比较看重实践能力，而不是理论能力。中专生发展好，一个他们分配有固定的单位，本科生往往分配不对应。一个呢，县乡很多事情，本科生往往进行价值判断，这样很多事情，中专生能干，本科生就干不来，这样领导就认为你工作能力不行……我们当年高考的一个同学蔡礼宇，我考的郑大，他考的中专，郑州水利学校，这你就能看出来，当时他都是镇长了，我还是副镇长。张国际、陈谷允，都是水校回来的，都发展的不错，还有林校、农校都发展的不错，等于本科生干不过中专生。你身上知识色彩太浓，很多人把你看作另类，你必须把知识色彩磨掉，和他们一样。再一个，你看这些中专生，其实能力素质不差，他们一些人阅读量很大。”（江道琼访谈，2009）

很多本科生到县乡工作后，其适应能力明显比中专生差一些。期望越高，失望也越大，他们往往要经历更多的疼痛，更多的脱胎换骨的转变。而如果转变不过来，就被埋没了。

中县干部文凭的一大问题就是在职学历教育问题。相对于前几年的假文凭问题，现在比较严重的是“真的假文凭”，就是党校文凭的含金量问题。对于获得党校函授文凭的情况，西城乡一位第一学历为初中的干部说：

“我初中毕业都能拿下党校学历，你说好拿不好拿？其实就是花钱买文凭。我还去上课，一个月上几天吧，就在县党校，很多领导课都不上。考试时答案都有小抄，可以买，考试时监考也不严，可以抄。就是英语对我有点难，答案我事先都在书上找好了，考试时抄上就行了，这样英语也过了。今年春上领的毕业证，函授本科。”（访谈，2009）

改革开放之初，各级党校在优化干部知识结构等方面，厥功甚伟，这时的党校其实承担了相当的国民教育职能。但是在国民教育体系完备，干部学历大规模提升的今天，党校学历教育何去何从，已经是摆在各级党校面前的重大问题。党校文凭在党政系统内是承认的，这对于正规国民教育序列毕业的干部来说，无疑是极大的不公平。很多中县干部戏称党校为“文凭批发基地”。所以，要么上帝的归上帝，凯撒的归凯撒，党校放弃学历教育，就象前些年的军队弃商一样。要么党校革自己的命，严格学历教育，重新建立党校文凭的国民公信力。

对于干部的学历问题，组织部门怎么看？根据对中县组织部门领导干部的访谈，他们的观点是：学历问题很复杂，其在干部成长中的作用也很复杂，组织部门主要还是看德才，看工作能力，讲学历但不惟学历。组织部门看重第一学历，但也承认在职教育学历。组织部门在调配干部时要考虑学历搭配，专业互补，而对于一些专业性较强的部门，比如卫生局等等，要考虑干部的专业和经验问题。对此，组织部副部长房续东说：

“学历在干部的选拔任用方面我认为不起多大作用，只要符合选拔任用条例就行，本科等学历并不占优势，公选时可能强调一下，因为基层专业性不是太强。但一些专业部门，农业啊统计啊，要考虑对口问题，要优先选择专业，其它专业考虑不是太多，影响不是太大。基层主要是干事，学历这个东西，当然高了要优先，但你说下面真正大学本科毕业的，还不是太多。”（房续东访谈，2009）

对于第一学历和第二学历问题，曾经任过组织部长的县委副书记王渝路说：

“现在淡了，前些年都是使用的第一学历，第二学历原则上不认可，但近些年基本都认可了，一般没有过多强调第一学历是啥啥。”（王渝路访谈，2009）

干部的学历和年龄一样，在调整干部的时候，往往成为领导手中的筹码，成为领导艺术地处理难题的工具。特别是在一些情况复杂，领导无法取舍的时候，学历和年龄就会成为杠杠，其重要性也就立刻彰显无疑。对此，政府办主任邢浩中说：

“有一次市里一个中专选拔一名副处级副校长，名额给了中县。按照惯例，就从乡镇党委书记中产生，县委研究后划定的条件是：第一学历大学本科毕业，从事过教育工作，40岁左右。条件一公布，大家立即想到肯定要提拔大门镇党委书记了，因为只有他一个人符合条件。”（邢浩中访谈，2009）

第六节　籍 贯

干部的籍贯分布与某一地方的教育文化、社会风俗以及政治经济状况紧密相连，同时也和政治制度以及政治文化紧密相关，比如交流回避制度，比如政治派系、政治家族的形成以及地域认同等。

对于影响到领导干部籍贯分布的干部交流回避制度，党内有一个从自发到自觉的规范过程。

从组织部门的规定来看，县处级一般要求在本市范围内进行交流，并且不得在本人成长地担任县（市）党委、政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员。而县党政正职交流回避规定最为严格，不得在出生地、成长地和原籍任职，且交流面为100%，还要求跨市交流。乡镇领导干部也要求交流回避，不得在本人成长地担任乡（镇、街道）党政领导职务，这就把回避的范围从乡镇党政正职扩大到领导干部。

上面所有这些要求全部体现一个传统：异地为官，不得在其成长地为官。从乡镇到县到市，均有明确要求。

中县建国后历任县级党政正职的籍贯分布如下：

表2—14　建国后中县历任县委书记一览表（截至2009年7月）

姓 名	籍　贯	职　　务	任职时间
王阳恩	河北省广平县	中共中县委书记	1949.10－1950.10
李边流	山东省日照县	中共中县委书记	1950.10－1953. 5
董　维	山西省武乡县	中共中县委书记	1953. 5－1954.12
张水基	河北省大名县	中共中县委书记	1954.12－1956. 6
杨宇北	山东省临青县	中共中县委书记	1956. 6－1959. 6
刘　法	山东省某县	中共中县委书记	1959. 6 — 1960. 2
杨宇北	山东省临青县	中共中县委书记	1960. 2－1960.10
吕 中	山东省广饶县	中共中县委书记	1960.10—1961.10
董　维	山西省武乡县	中共中县委书记	1961.10－1965. 6
刘和初	山东省临沂县	中共中县委书记	1965. 6—1967. 1
陶安国	北山市上县	中共中县委书记	1970.12－1973.10
郭达仓	河南省锦阳县	中共中县委书记	1973.10 — 1975.

			3
叶维柱	北山市黄县	中共中县委书记	1975. 3－1977.12
房祥奋	北山市正县	中共中县委书记	1977.12—1980. 9
王府希	北山市原县	中共中县委书记	1980. 9－1984. 4
张大功	北山市北山县[①]	中共中县委书记	1984. 4－1985. 8
陈大军	北山市安县	中共中县委书记	1985. 8 － 1991. 6
武强立	北山市中县	中共中县委书记	1991. 8 —1993.12
陈遵义	河南省沙洛县	中共中县委书记	1993.12—1994.12
陈道白	北山市黄县	中共中县委书记	1994.12—1997. 3
李朝中	北山市武陵区	中共中县委书记	1997. 3－2000. 5
杨玉琴	北山市封市	中共中县委书记	2000. 5－2004. 3
林庆生	北山市武陵区	中共中县委书记	2004. 3—

资料来源：中县组织部

表 2—15　建国后中县历任县长一览表（截至 2009 年 7 月）

姓 名	籍　贯	职　　务	任职时间
宋章福	河北省威县	中县人民政府县长	1949.10－1951. 8
董　维	山西省武乡县	中县人民政府县长	1951. 8－1953. 5
王树贵	北山市上县	中县人民政府县长	1953. 5－1960. 3
孙华中	北山市淮县	中县人民委员会县长	1960. 3－1962. 8
王树贵	北山市上县	中县人民委员会县长	1962. 8－1965. 7
卢志万	北山市封县	中县人民委员会县长	1965. 7－1968. 2
姚习杰	河南省辉县	中县革命委员会主任	1968. 2－1969.11
陶安国	北山市上县	中县革命委员会主任	1969.11—1975. 2
房祥奋	北山市正县	中县革命委员会主任	1977.12－1980. 9
王府希	北山市原县	中县革命委员会主任	1980. 9－1981. 5
房石田	北山市安县	中县人民政府县长	1981. 5－1984. 4
陈启航	北山市黄县	中县人民政府县长	1984. 6－1988. 2
武强立	北山市中县	中县人民政府县长	1988. 4－1991. 8
陈遵义	河南省沙洛县	中县人民政府县长	1991. 8—1993.12
李朝中	北山市武陵区	中县人民政府县长	1993.12－1997. 5
杨玉琴	北山市封市	中县人民政府县长	1997. 5－2000.11
林庆生	北山市武陵区	中县人民政府县长	2000.11－2004. 4
孙亚水	北山市上县	中县人民政府县长	2004. 4—2007. 9
张国华	北山市阳河区	中县人民政府县长	2007. 9－

资料来源：中县组织部

[①]现在分成武陵区和阳河区

从历任县委书记籍贯分布来看，1967 年是个分界年，这之前，县委书记都是外省籍，主要是河北、山东和山西。这之后，县委书记都是河南籍。1967 年之前的县委书记都是外省籍是因为他们都是南下干部，与当时的战争进程紧密相关。新中国的解放进程，是从东北开始，由北往南，波状推进。他们一般在家乡参加革命，然后跟随大军南下，解放一些地方，则留下一批，他们都是在解放北山市时留下的干部。而在北山市参加革命的干部则继续南下，所以现在南方很多干部是河南、湖北和湖南籍，大都和这有关。很多干部讲，1966 年文革之前基本是“南下干部”领导时期，当时北山市本土干部还没有成长起来，各县领导大多是南下干部。而 1966 年文革的爆发，以一种酷烈的方式完成了政治精英大转换，很多南下干部被作为当权派打倒。中县随着县委书记刘和初的上吊自杀，宣告了“南下干部”领导时期的结束，随之而来的是地方势力的崛起，至此之后，中县进入“北山市干部”时代，县委书记基本都是北山市人担任[①]，并一直延续到今天。从历任县委书记来看，除了武强立之外，都不是中县人，说明实行了严格的地域回避，而且从建国以来一以贯之。而武强立任县长和县委书记，本来也是要调到别县的，但由于提拔时年龄很大，已经 51 岁，加上其弟弟时任蛇口工业区领导，与当时河南省委以及北山地委的领导相熟，因此成为极端情况下的特殊例子。

从历任县长来看，从 1953 年开始，基本由北山市干部出任，这是一种制度安排。即通过北山市干部出任县长，一方面可以弥补南下干部（县委书记）对北山市情况生疏的缺陷，一方面更能发挥地方的积极性，有利于工作的开展。同时县长也实行了严格的地域回避制度，除了武强立外，没有一个中县人。

对于现任县领导的籍贯分布，由于只统计一任很难说明什么问题，因此就拉大时间跨度，统计了从 1999 年以来 10 年间中县县领导的地域分布，情况如下：

表 2—16　1999—2009 年县领导籍贯分布统计表（截至 2009 年 7 月）

籍贯	数量（位）	籍贯	数量（位）
中县	28	北山市正县	3
北山市北山县	14	北山市上县	2
北山市安县	7	北山市延县	2
北山市汝县	6	北山市淮县	1
北山市封市	6	河南南山市嘉县	1
北山市黄县	5	河南鲁丰市阳县	1
北山市原县	4	湖北湖阳县	1
北山市卫县	3		

资料来源：中县年鉴

从统计中可以看出，1999 年以来，84 位中县县领导籍贯分布呈现混合形态。中县人 28 位，占 33%，为第一大来源地。但中县人出任的最高职位是县委常委、宣传部长，其次是副县长，更多地是人大、政协二线岗位。统计表明，人大、政协领导基本由本县人出任，这是中国县政的基本模式，

[①] 只有 2 位不是北山市人，一是郭达仓，河南省锦阳县 人，从省里某机关下来，在地委政工组工作一些年后到中县。一是陈遵义，河南省沙洛县 人，大学毕业分配到北山市，从采购员一步步干起来。他们都是在北山市工作多年后出任中县县委书记的。

这一方面是由于人大政协是二线岗位；另外一方面也可以对本地的发展起到监督和献计献策作用。从籍贯来看，中县县领导基本都是北山市人，符合县处级一般在本市范围内进行交流的规定。从权力格局来说，中县实际形成了权力核心由外县人掌握，中县人辅助的格局。从现任县领导来看，除了人大、政协领导都是中县人外，县委只有宣传部长，县政府只有一位副县长外加工会主席，一共 3 人是中县人，其它县领导全部是外县人。这种权力格局一方面保证了中央的大政方针的贯彻执行，另外一方面也能发挥本县人熟悉情况的优势，有其相当的合理性。

从县领导的籍贯分布来看，呈现非常明显的不均衡分布。除去中县本身外，北山县分布最多，其次是安县，这里面有很重要的原因所在。北山县出身的县领导在整个北山市都多，这是因为其是北山市委、市政府所在地，经济发达，教育先进，是北山市的政治、经济和文化中心，是精英荟萃之地。而安县出身的县领导多在北山市也是人所共知，这其中主要的原因是安县重视教育，文化积淀深厚，同时安县历来是交通要道，人们视野开阔，加上又是革命老区，出来的老干部多。对此，安县出身的副县长阎达孟说：

"安县人口多，人口基数大。同时重视教育，家庭再贫困也要送子女去上学，出去参军上学的人多，这样自然而然当干部的就多。安县经济一般化，农业县，经济因素不太大。我看主要是有尊师重教的传统，是教育的作用。"（阎达孟访谈，2009）

一些市里干部说，安县人比较团结，抱团，互相帮助提携，这个地方因素也不小。安县市直干部也不少，北山官场一度有"安县帮"之说。鼎盛时期，北山地委有 4—5 位领导都是安县人，还先后出过北山市委书记和市委秘书长，而原来的安县县委书记后来出任北山市委组织部长，对于安县出干部也着力甚大。很多干部说，一个地方如果出过主要领导和组织部长，这个地方肯定出干部要多一些，这是中国官场的一个普遍现象。而北山县出身的一位北山市委书记，在提拔很多北山县老乡遭到非议后，曾解释说，这是知人善任嘛，我不了解的怎么用？所以这也是市级主要领导实行交流回避制度的一个原因所在。

政治精英在一个地域集中出现的现象可以称之为"精英集群"。这既是政治精英地域分布中的一个普遍现象，也是政治学中很值得研究的一个课题。从中国的实际来看，毛时代的湖南、湖北和四川等省份的精英集聚群，以及第三代、第四代领导人中的江苏、山东和上海等省份的精英集聚群，都是"精英集群"现象的具体体现。而出身于陕西榆林市的分布全国的"白氏"官员群体，还有陕西省榆林市清涧县高杰村镇袁家沟村，先后走出了 4 位省委书记、8 名副省级干部、28 名地师级干部和 100 多名县处级干部，都是"精英集群"现象的典型例证。对于一个地域来说，"精英集群"是其核心竞争力所在，会对一个地方的发展产生深远的影响。

中县正科级一把手籍贯分布也呈现"精英集群"现象，下面是其籍贯分布情况：

表 2—17　正科级一把手籍贯分布统计表（截至 2009 年 7 月）

籍贯	数量（位）	籍贯	数量（位）
中县城关镇[①]	12	中县大水乡	4
中县李庄镇	11	中县华生镇	2
中县大门镇	11	北山市封市	8
中县南方镇	10	北山市阳河区	6

① 现在分成解放街道办事处和新华街道办事处

中县六月镇	9	北山市武陵区	2
中县团结乡	9	北山市安县	1
中县西游镇	7	北山市黄县	1
中县夏店乡	7	北山市汝县	1
中县庞庄乡	6	北山市卫县	1
中县北方镇	5	北山市原县	1
中县西城乡	5	北山市延县	1
中县白阁镇	4	湖北湖阳县	1

资料来源：简历和访谈

从统计中可以看出，125 名中县正科级一把手中，中县人 102 人，占到 80%以上，而如果考虑到垂直部门 12 人由于交流回避，不少是外县人出任，中县人则基本要占到 90%以上。而且外县人一把手大多和中县人组成家庭，所以正科级一把手基本是中县人的世界。中县正科级一把手籍贯分布也呈现“精英集群”现象，城关镇分布最多，这是因为城关镇是中县县委、县政府所在地，经济和教育发达，出干部自然要多一些。而如果按成长地来算的话，城关镇其实分布更多，因为很多干部子弟都在城关镇。但他们的父辈很多都是其它地域的人，有部分甚至是河北、山东南下干部子弟。其次是李庄镇、大门镇和南方镇，这些地方之所以多出干部，首先，这几个乡镇包括城关镇都是蓝河流经地，是河流文明的聚集地。很多干部讲，蓝河在文革之前，通船行航，远达汉江。这几个乡镇在解放前都是水路交通要道，商业繁盛，帆船如织，文化积淀厚重，南方镇甚至有“小汉口”之称。而李庄镇夹在蓝河和绿河之间的河套地带，出干部最多，被称为“套里出干部”。其次，这几个乡镇素有重教传统，是中县的传统文化区，教育相对发达。大门镇泰山庙解放前曾经是中县县中所在地，解放后则是中县二高所在地，后来划给新分出的庞庄乡，为李庄镇和大门镇等周边乡镇培养了大量人才。南方镇解放前就有景贤中学，解放后则有中县五中，李庄镇解放后也有中县四中。很多干部说，教育发达，重视教育是一个地方出干部多的最重要因素。而这几个乡镇围绕中县二高，形成了环状分布，相互波及，从而形成了环状干部集聚地。最后，干部地域集群往往会产生路径依赖，导致更多干部的出现。一方面会有激励和榜样的作用，另外一方面则有相互帮助提携的作用，特别是在复杂的地缘网络的作用下。一些干部说，李庄镇出干部多和前北山市委组织部一位常务副部长有一些关系，因为他就是李庄镇人。从统计来看，这几个乡镇也是县领导产生较多的地方。除非发生大的社会变动，这种路径依赖所产生的优势累积效应往往会延续。

对于这几个乡镇的“精英集群”现象，出身于南方镇的政府办主任邢浩中说：

“这几个地方你发现没有？都是蓝河流经的地方，文化底蕴厚，都是老文化区。解放前肖景贤就在南方镇创办景贤中学，一个学生收一斗麦，后来他去看学生，发现学生少了，就问咋回事，先生说学生交不起一斗麦。（肖景贤）人家那个时候就开始免学费了，义务教育，只要去上学统统免学费，这个学校解放后就成为中县五中，南方高中。”（邢浩中访谈，2009）

出身于大门镇的信访局局长刘石田说：

“这些都是老文化区，都是沿河。城关镇好理解，是政治、经济、文化中心，李庄镇是沿蓝河，河套那几个地方教育都很好，在以前还有北方镇，也比较多，现在李庄镇多，历史上大门镇也多。沿河往往土地肥沃，日子好过，读书人也多，是教育发达的地方。这些地方都把教育看的重，出来的学生多，年轻化、知识化的时候，这些地方都是成批量的出（干部）。”（刘石田访谈，2009）

从权力格局来看，中县的县领导是经常流动的，而正科级一把手则流动缓慢，一些正科级一把手很年轻时就是一把手，临近退休还是正科级一把手，只不过变换一下单位。这颇似中国历史上的“官有迁调而吏无变更”（瞿同祖，2003：65），一方面避免了官久居一地所带来的弊端，另一方面又保证了工作的开展和执行，因为很多县直一把手往往是相关领域的专业官员，很有西方国家的政务官和事务官职业分殊的味道。同时从地域格局来看，县直一把手往往工作在县城，较为稳定。而各个乡镇的党政一把手则较好的执行了地域回避，一般不在自己出生和成长的乡镇担任领导，加上实行地域回避的县领导，从而形成了县乡独具特色的“异地为官”现象。

第三章　进 入

淡远的天空下
一只鸟
落在任意一堆谷垛上
这日子便丰满起来
杨晓民：《九月》

进入是指政治录用。政治录用是政治体系内人员与位置的配备，是个体或者群体被引入实际政治角色的过程。对于各个政治体系来说，政治录用都是其运行中重要的一环[①]。不同的政治录用标准和制度设计往往是不同的政治体制的反映。对于具体的政治录用过程来说，它直接关系到录用什么样的人进入政治机构，录用的开放程度怎么样，录用的关口和门槛有哪些，录用机制和方法都有哪些等。在中国现行的政治体制下，政治录用有两个面向，一是政党方面，党员的培养和吸收；二是政治机构方面，工作人员和干部的录用。本章主要是第二个面向，就是党政群机关、事业单位和垂直部门单位中干部的录用。具体到中县来说，就是进入干部队伍的方式有哪些，进入的机制是什么，如何获得工作等。

第一节　三个来源

1978 年以来，中县领导干部获得干部身份主要有三个途径：大中专毕业生分配、军队转业安置，以及各种形式的吸收录用。这三种途径中，大中专毕业生分配和军队转业安置是主要渠道，各种形式的吸收录用则是辅助渠道。这三种途径实质上是三层精英筛选机制，大中专院校是第一层也是主要的精英筛选机构和机制，通过这个精英收割器，大部分的优秀分子被收割。军队则是第二层的精英筛选机构和机制。吸收录用是第三层精英筛选机制，主要是用于收割前二层余下的本地优秀分子。通过这三层精英筛选机制，中县国民中的政治精英基本被收割，这对于政治秩序的稳定，对于政权的稳固和发展，以及党的执政均奠定了牢固的基础。截至到 2009 年，中县共有干部 11000 多人。

一、大中专毕业生分配

1978 年以来，随着国民教育体系的恢复，大中专教育成为上升流动的主渠道，特别是对于工农子弟和平民子弟来说，意义尤为重大。其中的关键是大中专教育赋予毕业生以干部身份。因为只有具有干部身份，他们才有资格被选拔任用，才有资格走上各级领导岗位。

1978 年以来，国家对大中专毕业生的就业政策一直不断调整，结合河南省的实际，大致分为三个阶段，第一阶段是 1978 年到 1989 年，实行统一分配的政策，第二个阶段是 1989 年到 1999 年，实行计划分配和双向选择相结合的政策，第三个阶段是 2000 年以来，实行双向选择、自主择业的政策。走过了一个计划配置人才资源到市场配置人才资源的过程。

1981 年，河南省人事局《关于做好 1981 年高等学校和中等专业学校毕业生调配派遣工作的通

[①] Seligman 认为：政治录用模式决定了政治参与和地位获得的管道和途径，影响到政策的制定和执行，加速或减缓变革，影响到地位和特权的分配，影响到整个政治体系的稳定。（seligman,1964: 612-613）

知》规定：

“由国家分配的高等学校毕业生，根据需要，可以分配到全民所有制单位，也可以分配到集体所有制单位，但不论分配到全民或集体单位的，均按国家干部管理。”

“高等学校实行统一招生，统一分配，抽成调剂，国家直接分配、部门分配和地方分配的办法。”

2002 年，河南省大中专毕业生分配工作领导小组办公室《关于做好 2002 年毕业研究生大中专毕业生就业工作的意见》中提出：

“毕业生国家不包分配，全部通过人才市场双向选择、自主择业，择业期为 2 年。”

从毕业的学生数量来看，1981 年河南省大中专毕业生共有 3 万多人，2009 年则达到 51 万多人，完全是跨越式增长。

从中县的实际来看，1978 年以来，分配或就业到中县的大中专毕业生逐年递增，而其市场行情则是逐年递减，从当初的天之骄子到如今的剩男剩女，从当初的服从分配到如今的广阔天地大有可为，30 年间的巨大落差，一方面反映了国民教育素质的大幅提升，一方面也见证了毕业生从就业依附到就业解放的历程，同时也逐步记录了毕业生就业的尴尬和无奈。1978 年到 2000 年，中县共接受大中专毕业生 4850 人，2001 年到 2008 年共报到 1279 人。

二、军队转业安置

军队转业干部是党和国家干部体系的重要组成部分，并且是地方干部的重要来源之一。这其中的关键在于：一、转业干部具有干部身份；二、安置军队转业干部是地方各级政府的一项重要政治任务。

军队提供了学校之外的另外一个向上流动的渠道，各种原因没有被大中专院校收割的精英通过参军提干而实现了命运和身份的大逆转。正是在这个意义上，军队成为地方精英的第二层筛选机构，参军入伍也成为地方精英身份转换的第二个渠道。

对于军转干部的社会政治地位，1978 年以来，相关的文件和政策法规都有明确的规定，这些文件和法规一方面明确规定了军转干部的国家干部身份，另一方面也都肯定军转干部在服役期间为国家和军队建设做出了牺牲奉献，因此要保证他们获得国家和社会的尊重、优待，同时也就转业干部的安置做出明确规定。

1978 年颁布的《中国人民解放军干部服役条例》规定：

“中国人民解放军干部是指被任命为排长和相当排长以上职务的人员。军队干部是国家干部的组成部分。”

“军队干部退出现役主要是转业地方，由政府根据工作需要和干部的具体条件，参照他们原来在军队中所担任的职务，分配适当工作。”

2001 年颁布的《军队转业干部安置暂行办法》，是第一部专门对军队转业干部安置进行规范的法规，是党和国家干部人事制度的重大改革，对于建立具有中国特色的军队干部安置制度意义重大，其就军队转业干部安置的各个方面进行了明确规定：

“本办法所称军队转业干部，是指退出现役作转业安置的军官和文职干部。”

“军队干部转业到地方工作，是国家和军队的一项重要制度。国家对军队转业干部实行计划分配和自主择业相结合的方式安置。计划分配的军队转业干部由党委、政府负责安排工作和职务；自主择业的军队转业干部由政府协助就业、发给退役金。”

“军队转业干部安置工作，坚持为经济社会发展和军队建设服务的方针，贯彻妥善安置、合理

使用、人尽其才、各得其所的原则。”

1978 年以来,除了每年都有一定数量的军队干部转业到地方外，三次著名的大裁军，每次都带来军队转业干部的激增。1985 年开始的裁军 100 万，有 55 万名军转干部；1998 年开始的裁军 50 万，有 20 万名军转干部；2004 年开始的裁军 22 万，有 20 万名军转干部。与之对应的则是地方干部中的军转干部比例的上升。

对于军转干部来说，转业到地方是其政治生涯的重大改变，他们大都面临一个适应地方的问题，对于军转干部，中县干部毁誉皆有。从整体安置而言，除了 80 年代的一段好时期之外，其一直面临的就是地方机构膨胀，地方干部队伍膨胀的现实，因此和大中专毕业生一样，其安置工作也一直是逐年递减。特别是安置到企业的一些军转干部，由于企业改制或者倒闭，生活境遇相当困难，已经成为各级政府信访稳定的重点群体。1978 年以来，中县共接收军转干部 838 人。

三、吸收录用

吸收录用本质上是一种精英筛选机制，就是通过一定的程序和标准，把非干部身份人员转换为具有干部身份的人员。这是第三层的精英筛选机制，是在一个精英程度不是太高的群体中进行选拔，这就使得通过这个机制选拔出来的精英群体远逊于通过学校和军队选拔出来的精英群体。而且，由于关系和利益的因素，这一机制逐渐演变为精英选拔机制中最混乱、最无序，也是最腐败的一种机制。1991 年以来，河南商丘地区的永城县，先后有 680 人用买来的假文凭办理了聘用干部手续，从而导致 1995 年河南省全省聘用干部工作的冻结。而各种形式的“假档案”、“假文凭”和“内招”更是层出不穷，这些，都是流入干部之河的污染之水，而且，由于很多干部子弟通过这一机制完成了身份转变，从而给它烙上很深的精英再生的痕迹[①]。因此，2001 年之后，国家明文规定，停止相关政策的执行。全国各个省份也相继宣布各种吸收录用的政策文件废止。

1978 年以来，吸收录用干部与整个国家的人事制度改革紧密相连，依照政策出台的先后顺序，可以概括为：转干、录干和聘干。这三种政策出台的时间不同，内容和对象也有很大差别。首先出台的是转干，1979 年 8 月，中共中央组织部、公安部、民政部、国家劳动总局发出《关于户籍、刑事、治安民警改为干部的通知》，规定：

“户籍民警（含派出所内勤），刑事民警（含铁路、水上刑警）、治安民警（含农村、铁路、水上派出所民警和火车、轮般上的乘务民警）。”凡具备一定条件的，“经过批准，均可转为干部”，同时要求“上述民警转为干部，必须经过一定的手续，即个人总结，本单位群众评议和领导考核。确定具备上述转干条件的，要填写转干呈批表，报经县、市革委会人事部门审查批准。”

1980 年 12 月，最高人民检察院、最高人民法院、司法部、公安部、国家人事局发出《关于司法、交通民警改为干部的通知》，规定：

“为提高司法、交通民警队伍的政治业务素质，适应现代化建设的需要，经征得中央组织部同意，决定司法、交通民警与治安、刑事、户籍民警一样改为干部。改干的条件、办法和审批手续，按一九七九年八月六日中央组织部、公安部、民政部、国家劳动总局‘关于户籍、刑事、治安民警改为干部的通知’办理。”

转干政策较大规模的实施是对“以工代干”人员身份的解决。“以工代干”，顾名思义，就是

[①] 这一论断的一个证据就是辽宁鞍山市 83 届电大毕业生中，90%以上是各级各类干部子女，他们是 1984 年吸收录用干部的对象。（辽宁省鞍山市人事局，1984：20）对于录干和聘干的诟病之一就是它成为干部安排子女就业的一个工具。对于中县吸收录用干部中的干部子弟分布，下面还有详细分析。

工人身份的人员从事干部工作，这是历史的产物。1960 年代以来，由于缺乏正常的吸收录用干部制度，一些厂矿企业因干部不足，选调了一批工人从事干部岗位的工作，未办提干手续，从而出现了“以工代干”现象。后来，党政机关、群众团体和事业单位缺乏干部，也陆续采用了“以工代干”的做法。“文化大革命”中，干部管理混乱，“以工代干”人员越来越多。到 1979 年底，全国“以工代干”人员高达 200 多万。由于“工不工”，“干不干”，从而给干部的管理带来很多麻烦和混乱。1982 年 2 月，中共中央组织部、劳动人事部发出《关于整顿“以工代干”问题的通知》，就“以工代干”人员的确定、转干的范围、条件和程序等等做出明确规定：

“中央原则同意解决“以工代干”问题，对确有文化、技术、够条件的“以工代干”人员，可以转为干部。”

“属于转干范围的‘以工代干’人员，经本单位群众评议和组织、人事部门考核，确实具备转干条件的，填写《转干审批表》，并经县级或县级以上人事部门审查后，报行署（市）或行署以上人事部门批准，办理转干手续。在有业务技术职称岗位上的‘以工代干’人员，需根据国家有关规定，经过专业、技术考试，取得业务技术职称后，转为干部。”

全国范围内大规模的“以工代干”人员转干在 1983—1984 年进行，在 445 万名“以工代干”人员中，共转干 350 万名，从而带来 1984 年干部队伍的急剧性增长。1985 年之后，各种形式的转干逐渐停止。

录干的政策和实施可以追溯到建国初期，新中国成立后到文革前，从工人、农民中录用了大量干部，当时通行的做法是选拔工农一线中涌现的积极分子，注重出身、历史和表现，比如 1960 年，全国新增干部 124 万，主要就是从工人、农民中选拔录用的，工农型干部队伍的形成[①]，和这些录用政策紧密相关。文革中，吸收录用干部政策停止，干部来源断绝。文革后，作为干部来源的辅助渠道，从工人、农民和社会知识青年中吸收录用干部政策得到恢复，1980 年 2 月，国务院批转民政部、国务院科技干部局《关于闲散在社会上的科学技术人员安排使用意见的报告》，要求吸收录用社会上闲散科技人员。在此前后，全国医药系统、银行系统、海关系统和税务系统以及一些地方陆续开展了吸收录用干部的工作，1982 年 9 月，劳动人事部制定颁发《吸收录用干部问题的若干规定》，对干部吸收录用的对象、录用条件、录用人员的待遇以及录用的程序和手续都做出明确规定，对于干部的来源，文件规定除了军转干部和大中专毕业生之外，“可以从工人中吸收和从社会上录用，也可以从社会上招聘”，而吸收录用的具体对象是：

“国家机关、事业、企业单位吸收录用干部，可以从全民所有制和集体所有制单位的工人中吸收，或从社会上录用。从社会上录用的对象，主要是城镇知识青年以及闲散专业技术人员、自学成才的人员。因特殊情况需要从农村录用干部，必须经省、市、自治区人民政府批准。”

从文件规定来看，吸收录用干部对象主要是体制内工人和社会上的知识青年和技术人员，从农民中录用干部，则非常严格，必须省、市、自治区人民政府批准。

文件规定吸收录用的人员政治上要达到条件，要具有高中文化程度，年龄 25 岁左右，而吸收录用的原则则是：

[①] 工农型干部队伍形成于中共武装斗争时期，当时知识型干部较少，大部分都是工农干部，这是由当时党面临的环境和条件决定的，是历史形成的。建国后，党延续了从工人、农民中吸收录用干部的做法，直到 1978 年之后，党中央决定干部来源主要从学校培养，不再从文化低的工人、农民中直接选拔干部，这是一个伟大的决策和转折，是党的干部政策的根本性转变，从而为改革开放提供了坚实的组织保证和干部保证。

“国家机关、事业、企业单位吸收录用干部，由当地人事部门统筹安排，实行公开招收，自愿报名，进行德、智、体全面考核，坚持考试，择优录用。”

文件第一次提出了通过考试来录用干部，这对以后的公务员考录影响重大，文件甚至提出“吸收录用的干部要能进能出，能官能民，不宜继续在干部岗位工作的经批准机关批准，可以改做其它工作。”这既为以后通行的聘用制奠定基础，也提出了打破干部身份终身制的可贵理念。

这个文件颁布之后，银行系统、税务系统、海关系统、公检法系统以及各地根据文件继续开展吸收录用干部的工作，比如《北山地区 1988 年招干简章》就提出：“在 1988 年增干指标内，面向社会实行公开、平等、竞争的原则，统一考试、择优录用、聘用干部 700 名。”条件则是 25 岁左右，具有高中以上文化程度的城镇待业青年，以及 30 岁以下，中专以上学历的调入党政机关的全民所有制工人，大专以上学历的全民所有制事业、企业的全民所有制工人。而在吸收录用过程中，从全国的情况来看，电大、职大、夜大、业大、函大等“五大”毕业生占据了相当数量[①]。

随着录干政策的执行，其一些弊端逐步显现，主要是比较僵化，一经录用，终身具有，是能进不能出的干部身份终身制，因此 1990 年以后，其逐渐被聘干政策取代，各种吸收录用干部的政策逐渐停止执行。

1991 年 7 月，中共中央组织部、人事部发出《关于坚持乡镇干部选聘制和择优录用部分优秀乡镇选聘干部的通知》，规定可以在乡镇聘用制干部中“择优录用部分选聘制干部”，录用的对象则是“在乡镇机关编制定员和增干计划以内，经县以上组织人事部门批准的，担任乡镇领导职务满一届以上的选聘制干部。”而对于中县来说，1990 年以后，一般从聘用制干部中录用干部，条件就是在他们提拔为副科级领导干部 2—3 年之后，其它形式的录干则基本停止。

聘用干部政策的出台是深化人事制度改革的结果，是打破干部身份终身制，打破铁饭碗制度的具体措施，目标是建立一个干部能进能出、能上能下、能官能民、能干能工的生机勃勃的流动干部体制。1982 年 9 月，劳动人事部制定颁发《吸收录用干部问题的若干规定》，已经提出了从社会上招聘干部的构想，其后，全国各地的一些企业和事业单位进行了聘用干部的实践。1987 年中央提出了对干部实行分类管理的构想，即机关干部实行公务员制度，企事业单位实行干部聘用制，根据这一精神，河南省于 1989 年颁发了《关于全民所有制企业从社会上招收干部实行聘用制的试行意见》，1990 年颁发了《关于全民所有制事业单位补充干部实行聘用制年的试行意见》，对全民所有制企事业单位聘用干部的范围、对象、条件和程序做出明确规定，在河南省首次明确以合同契约的形式任用干部，对干部实行聘用制，从聘用的对象来看，主要包括：全民所有制企事业工人，年龄 45 岁以下，具有大专以上学历；城镇待业青年，35 岁以下，具有大专以上学历；以上人员要参加全省统一聘干考试，择优聘用，考试采取资格考试的办法，合格的不再参加考试。获得省三等、市地二等以上科研成果奖的主要完成者和确有特殊技术专长的社会闲散科技人员，经过一定的考核，则可以直接聘用为干部。1995 年河南商丘永城发生假文凭聘干事件后，9 月，河南省人事厅发出《关于实行公开考试择优聘用干部的通知》，要求全民所有制事业单位聘用干部和国有企业从非在职人员中聘用干部必须坚持公开、平等、竞争的原则，公开考试，择优聘用。同时要求严肃人事工作记录，保证聘用干部的质量和素质。

对于乡镇干部的聘用，1987 年 3 月，中央组织部、劳动人事部发出《关于颁发执行〈关于补充乡镇干部实行选任制和聘用制的暂行规定〉的通知》，贯彻党中央、国务院关于乡镇干部要逐步从

[①] 这个现象被一些干部戏称为“五子登科”。

农村优秀人才中选拔聘用的指示精神，就乡镇干部的聘用做出具体规定，要求选聘的干部“年龄一般在三十五岁以下，身体健康；具有高中、中专以上文化程度”。同时要求“聘用人员的聘用期一般为三年。聘用期满，工作需要，本人称职，经严格考核合格的，可以续聘，但不得沿用过去的办法转为国家固定干部。”1991 年 7 月，中央组织部、人事部发出《关于坚持乡镇干部选聘制和择优录用部分优秀乡镇选聘干部的通知》，就乡镇干部的选聘和录用做出具体规定，提出“实行乡镇干部选聘制是从优秀农民中选拔干部的主要途径，各地区要继续坚持乡镇干部选聘制，巩固和发展改革成果。”要求选聘对象是“优秀村干部、乡镇企业领导骨干、复员退伍军人、在专业技术岗位的不脱产人员、农村‘五大’毕业生和经过两年以上实践锻炼的回乡知识青年中的优秀分子。”

这两个文件实际上是开了从农民身份向干部身份转变的口子，对于极其凝固的具有农民身份的村干部等农村中的精英来说，意义重大，不啻为天上掉馅饼，能极大地调动他们的工作积极性。但口子基本是一次性的，从中县的实践来看，除了 1991 年从优秀村干部中聘用了 30 名乡镇干部之外，后来再也没有实施过。

从北山市的聘干工作来看，1991 年到 1996 年，全市共聘干 5151 人，占全市干部总数的 4.5%，其中乡镇选聘 330 人，聘用事业单位大专以上学历的在职工人 3088 人，聘用大专以上学历的城镇待业青年 628 人，聘用地市二等，省三等以上科研成果奖和有技术特长的社会闲散科技人员 1105 人，这其中，担任县处级领导干部 2 人，乡局级干部 38 人，副乡局级干部 283 人。

从上面这些资料来看，聘用干部是非常狭窄的流动渠道，而且以在职工人和科技人员居多，城镇待业青年和农民能够被聘用的机会很少，数量也很小。

录干和聘干政策运行到 2001 年，由于各地不断有一些问题和事件出现，2001 年 8 月，中央机构编制委员会办公室发出《关于进一步加强管理严肃干部人事工作纪律有关问题的通知》，要求“坚决停止个别地方仍在使用的‘以工代干’、‘工人转干’的错误做法。”这之后，各省份相继停止了录干和聘干的工作，比如，2002 年 10 月，湖南省委组织部、人事厅联合发出通知，规定“从 11 月 1 日起，湖南省原来所发的各种录用干部的文件将一律停止”。从全国各地来看，随着公务员录用制度的完善，各种形式的录干和聘干在停止后，逐步并轨到公务员的录用上。

具体到中县，2000 年之后，基本停止了录干和聘干工作。在 2009 年 8 月份副科级干部提拔任用中，凡是 2000 年以后聘干的，组织一概不认可。解放街道办事处一名拟提拔人选就是在这个资格审查过程没有通过，从而没有提拔。1978 年以来，中县吸收录用干部 2030 人。

四、中县领导干部来源的数量考察

中县县领导是经由那些渠道获得干部身份的？各个渠道的比重如何？

表 3—1　县领导干部来源统计表（截至 2009 年 7 月）

	大中专毕业生分配	军转干部	吸收录用		
			转干	录干	聘干[①]
县委领导（8 人）	8				
人大领导（6 人）	5	1			
政府领导（6 人）	5			1	

① 根据政策，聘用干部只要提拔为副科级，就办理录干手续，成为固定身份的国家干部，这里聘干指的是刚获得干部身份时的途径。

政协领导（5 人）	3	2			
公检法武工领导（7 人）	5	1	1		
总数（32 人）	26	4	1	1	
百分比	81	13	3	3	

资料来源：个人简历

从统计中可以看出，中县县领导主要来自于大中专毕业生分配，高达 80%以上是大中专院校培养的，这充分说明了大中专院校是培养领导干部的主要场所，是主要的精英收割器，实现了党中央提出的干部应主要由学校来培养的目标。军转干部占 13%，是培养领导干部的第二渠道。两者相加，高达 94%，吸收录用的只占 6%，一方面是由于吸收录用的干部本来就少，另一方面也说明吸收录用的干部精英程度不高，能够走上县领导岗位的不多，吸收录用只是领导干部来源的辅助渠道。

1978 年以来，中县县领导来源有一个怎样的变迁？由于资料的原因，下面具体考察 1999 年与 2009 年的县领导来源变迁。

表 3—2　1999 年和 2009 年县领导来源统计表（截至 2009 年 7 月）

	大中专毕业生分配	**军转干部**	**吸收录用**
1999 年（31 人）	14	11	6
百分比	45	35	20
2009 年（32 人）	26	4	2
百分比	81	13	6

资料来源：简历和中县年鉴

从以上对比可以看出，来自于大中专毕业生分配的增多，来自于军队转业和吸收录用的减少。这大体也是 1978 年以来的整体趋势。

下面我们来看正科级一把手的来源构成。

表 3—3　　正科级一把手干部来源统计表（截至 2009 年 7 月）

	大中专毕业生分配	**军转干部**	**吸收录用**[①]		
			转干	录干	聘干
乡镇长（15 人）	13				2
乡镇党委书记（15 人）	14				1
县直部门一把手（83 人）	59	12	4	4	4
垂直部门局长（12 人）	4			5	3
总数（125 人）	90	12	4	9	10
百分比	72	10	3	7	8

资料来源：简历和访谈

从统计中可以看出，中县正科级一把手来源也是以大中专毕业生分配为主，占到 70%以上，其

[①] 在进行统计中，发现 1990 年以来的基本是聘干，之前的则是录干和转干，而转干主要是特定工作和岗位，比如民民警、司法和检察等，此外基本是录干。

次是吸收录用，占 18%，军转干部则是第三个来源，占 10%。吸收录用超过军转干部成为第二大渠道，说明正科级一把手中，土生土长的本地精英有一定优势。相对年轻的乡镇党委书记和乡镇长基本都是大中专毕业生分配，说明了知识型干部逐渐一统天下，占据绝对优势和比例的趋势，而他们中间通过吸收录用这个渠道获得干部身份的，没有一个是转干和录干，3 个全部是聘干，则反映了人事制度改革所导致的领导干部因年龄不同而产生的政治世代差异。

中县正科级一把手以上领导干部中，有 25 名（2 名县领导和 23 名正科级一把手）是通过吸收录用而获得干部身份的，对他们具体情况的分析，非常能够反映中县深层次的政治结构和政治生态。

表 3—4　吸收录用途径的正科级一把手以上领导干部统计表（截至 2009 年 7 月）

姓名	职务	年龄	身份获得	家庭出身	文化程度	情况说明
曹岩	副县长	47	录干	干部	高中	父亲曾任文委副主任，公公曾任中县县委办主任
沈然	政协副主席	47	录干	干部	高中	父亲曾任乡镇长、企业局副局长，母亲曾为邮政局干部
李玄	解放街道办事处党工委书记	47	聘干	干部	高中	父亲曾任教育局长
王播	大门镇镇长	36	聘干	干部	高中	父亲曾任中县纪委书记、政协主席
杨聚	北方镇镇长	40	聘干	干部	高中	父亲曾任中县政协副主席
杨培育	工业联社主任	50	聘干	干部	初中	父亲曾任工商局副局长
李雨社	粮食局长	53	转干	干部	高中	父亲曾任水利局长
岳行声	审计局长	50	录干	干部	高中	父亲曾任交通局长
卢明波	司法局长	53	转干	干部	高中	父亲曾任农工部副部长
章道豫	统战部常务副部长	55	聘干	干部	高中	父亲曾任城关镇劳动调配所所长
王景迪	烟草局局长	43	聘干	干部	高中	父亲曾为北山市封市烟草站站长
黄志文	地税局长	46	聘干	干部	高中	父亲曾任北山市封市税务局干部
强光昭	交通局长	50	聘干	干部	高中	父亲曾任团结乡股级干部
郭猛	电业局局长	47	聘干	干部	初中	父亲曾为团结乡干部
江绿叶	质监局局长	44	聘干	干部	高中	父亲曾任公安局副局长
江之风	公安局常务副局长	46	转干	干部	初中	父亲曾任李庄镇股级干部
梁云起	商业贸易中心主任	47	聘干	干部	高中	父亲曾任交通局股级干部
纪天兴	工商局局长	53	录干	干部	高中	父亲曾任北山市延县商业局局长
张世	科协主席	48	聘干	工人	高中	父亲曾为县委办后勤工人
牛保和	宣传部常务副部长	51	录干	工人	高中	父亲曾为县剧团职工

王体明	法院副院长	56	录干	农民	高中	父亲曾任村支部书记
刘湘语	鸭灌处处长	52	录干	农民	初中	父亲曾任大队会计
郭山穆	体育中心主任	57	转干	农民	初中	农家子弟
程解放	盐业局局长	46	聘干	农民	高中	爷爷曾为商业局职工
王家中	药监局局长	54	聘干	农民	高中	父亲曾为村医生

资料来源：简历和访谈

从统计中可以看出，25 名通过吸收录用这个精英选拔途径而获得干部身份的正科级一把手以上领导干部中，有 18 名是干部子弟，占到 72%。这一结果说明，吸收录用机制是领导干部阶层安排子女就业的一种途径，是封闭的自我繁殖的机制，打上了深深的权力庇护的烙印。正是因为这里面有不公正的内核，所以 2001 年之后，国家逐渐停止了这一政策的执行。

现在的问题是，吸收录用政策主要是对具有城镇户口的人员开放的，是解决城镇具有商品粮户口的子女就业的一个途径，其具有屏蔽的功能，也就是它基本是对干部身份和工人身份阶层开放的，而对农民阶层则是封闭的。那么，如何理解 25 名中有 5 名农家子弟？从这 5 名出身于农家子弟的领导干部的具体情况来看，有 4 名是在 1978 年以前就业的，也就是基本是在文革中后期就业的，而 1 名 1981 年就业的则是由于爷爷是商业局的老职工，等于是接爷爷的班才参加工作的。而 4 名 1978 年以前参加工作的，一般都是先做临时工，然后才慢慢转成正式工，同时一般也都有较强的社会资源，比如父亲是村干部，或者亲戚是国家干部等等。这同时也说明，文革中，农民阶层通过招工等方式还有向上流动的渠道，而文革后，农民阶层除了上学和参军，基本丧失了其它方式的流动渠道，所以，身份制在文革后相当长一段时期内不是弱化而是强化了。农民虽然可以地域流动，但他们的身份却无法改变，建国后开启的体制内非常狭窄的渠道对他们也关闭了。

对于录干、转干和聘干的具体情况，政协副主席沈然说：

“1980 年，全省招录农村经营管理干部，当时老父亲在团结乡当乡长，乡里有个干部叫赵荣雪，向我父亲汇报这个事，就让我也报名，老母亲也很赞成这个事，因为考上就是全民工，就是干部，当时在县里这是很难的。我当时就想考考试试，高三都不读了，结果考上了。当时全北山市录取 89 名，按照分数录取，很严格的。”（沈然访谈，2009）

体育中心主任郭山穆说：

“我是 1984 年转的干，当时有个精神，就是以工代干人员，符合条件的可以转干。当时咱们县转了很多，有 500 多人吧。当时要求有硬杠杠，必须 1979 年之前参加工作，还必须是干部岗位，从事干部工作，工人身份的。”（郭山穆访谈，2009）

政法委维稳办副主任何栋岸说：

“我是初中毕业，原来是工人身份，父亲原来是教师，是接父亲的班参加的工作，后来到县政府当通讯员。我参加全国自学考试，拿下了大专文凭，河南财经学院，秘书专业，整了整整 6 年。没有办法。不然没有出路，聘不了干就当不了干部。当时县政府还聘不了，还必须挂一个事业单位，我当时就找了一个卫生事业单位。93 年，一个副县长打招呼，才聘了干。”（何栋岸访谈，2009）

第二节　初职获得

干部群体的工作获得是干部进入工作单位的过程。中国干部资源的计划分配体制以及中国“单位社会”的性质，使得干部的工作获得既是地位形成机制，也是社会分层机制。从中国的实际来看，

干部的工作获得与干部的人力资本、社会资本以及单位的机会结构紧密相关。干部的人力资本主要是教育的获得，社会资本主要是关系资源的拥有和运用，单位的机会结构则是单位要有人员需求，职位要有空缺，并要有相应的编制以及进人指标等等。

建国后，户口制度、身份制度和单位制度成为党治理国家的三大机制，户口制度造成城乡分割，身份制度和单位制度则造成阶层和地位分化。特别是各种类型的单位，既是进行统治和控制的组织，也是人力和资源再分配的主渠道，更是干部们的安身之所和就业之地。因此，单位的设置和运行以及干部的单位进入和单位流动，是了解中国政治的重要窗口和视角。

中国的单位制度既造成了单位壁垒和单位分割，也形成了各种单位进入门槛和各种单位内部劳动力市场。单位等级和单位权力资源的不均衡分布，形成了中国人 “想象的共同体”的所谓好单位、一般单位和坏单位，这使得单位的差别演化为干部的人生际遇和命运差别。因此，如何能进入具有优势权力资源的单位就成为很多中国人一辈子追求的目标。

干部的工作获得是一定单位和机构内的工作获得，建国后，我国基本形成了机关单位、事业单位和企业单位的分类格局。在中县，机关单位主要包括县委机关、人大机关、政协机关、群团组织、法检两院机关、县政府机关、乡镇机关以及垂直部门的机关等。事业单位主要是农林科教文卫等系统以及乡镇的站所和行政单位的二级单位等。中县的企业单位曾经在鼎盛时期有 8 大集团，但现今除了上市的中纺集团外，其它基本都民营化或者破产倒闭。

一、机构设置

下面是中县县直党政群机构设置清单：

中共中县县委：县纪委、监察局（一个机构两块牌子）。工作部门（6）：办公室（保留机要局、保密局牌子），组织部（保留县直工委牌子），宣传部（保留文明办牌子），统一战线工作部（保留台办牌子），政法委员会：综治委办公室（与政法委合署）、县委处理法轮功问题办公室（政府防范和处理邪教问题办公室）（不占机构数）、县委维护稳定工作办公室（不占机构数），县委群众工作部（信访局），机构编制委员会办公室（不占机构数）。

部门管理的行政机构（1）：老干部局（由县委组织部管理）。

部门领导的副科级以上事业单位（6）：党史研究室（正科）（由县委办公室领导），档案局（档案馆）（由县委办公室领导），县委机关事务局（副科）（由县委办公室领导），县农村党员干部培训示范基地（副科）（由县委组织部领导），县老干部活动中心（由县委老干部局领导），民兵训练基地（副科）（由县人民武装部领导）。

直属事业单位（1）：县委党校（正科）（行政学校）。

议事协调机构（6）：外宣工作领导小组，县机构编制委员会，县综合治理委员会，县人民武装委员会，县委保密委员会，县委密码工作领导小组。

派出机构（2）：解放街道工作委员会，新华街道工作委员会。

县人大，派出机构（2）：解放街道人大联络委员会，新华街道人大联络委员会。

县政协

县法院

县检察院

群众团体和工商联机构（7）：总工会、共青团中县委员会、妇女联合会、科学技术协会、文学艺术界联合会、工商业联合会、残疾人联合会。

县人民政府：工作部门（26）：办公室（保留外侨办牌子），发展和改革委员会，企业发展服务局（非公有制经济发展局），财政局，人事劳动和社会保障局，民政局，公安局，司法局，监察局（不占机构数），国土资源局，建设局，环境保护局，教育体育局，科学技术局，交通局，农业局，林业局（与农业局合署 不占机构数），水利局，粮食局，商务局（外商投资管理局），审计局，统计局，文化局，广播电视局，卫生局，人口和计划生育委员会，畜牧局，民族宗教局。

部门管理的行政机构（1）：物价局（由发展和改革委员会管理）。

直属事业单位（14）：农业综合开发领导小组（扶贫开发领导小组）办公室（正科），农业机械管理总站（正科），行政审批服务中心（正科），航运管理局（正科），人民防空委员会办公室（正科），规划局（正科），安全生产监督管理局（正科），工业区管理办公室（正科），房产管理局，商业贸易服务中心，物资流通中心，对外贸易服务中心，县供销合作社，城镇集体工业联社。

派出机构（2）：解放街道办事处，新华街道办事处。

部门领导的副科级以上事业单位（31）：地方史志办公室（正科）（由政府办公室领导），政府机关事务局（副科）（由政府办公室领导），招商引资办公室（副科）（由发展和改革委员会领导），信息中心（副科）（由发展和改革委员会领导），市场发展服务中心（副科）（由商务局领导），农业技术推广中心（副科）（由农业局领导），棉花办公室（副科）（由农业局领导），蔬菜办公室（副科）（由农业局领导），移民办（正科）（由水利局领导），农村社会经济调查队（副科）（由统计局领导），社会保险基金管理中心（副科）（医疗保险中心）（由人事劳动和社会保障局领导），就业服务中心（副科）（由人事劳动和社会保障局领导），人才交流中心（副科）（由人事劳动和社会保障局领导），农业税收征收管理局（副科）（由财政局领导），国有资产管理局办公室（副科）（由财政局领导），专项资金管理办公室（副科）（由财政局领导），预算外资金管理局（副科）（由财政局领导），会计核算中心（副科）（由财政局领导），市政公用事业管理局（副科）（由建设局领导），公路管理局（正科）（由交通局领导），交通规费征稽所（副科）（由交通局领导），经济责任审计局（副科）（由审计局领导），第一高级中学校（正科）（由教育体育局领导），第二高级中学（副科）（由教育体育局领导），第三高级中学（副科）（由教育体育局领导），职业技术中等专业学校（副科）（由教育体育局领导），教师进修学校（副科）（由教育体育局领导），第一人民医院（副科）（由教育体育局领导），第二人民医院（副科）（由教育体育局领导），中医院（副科级）（由卫生局领导），卫生职业中等专业学校（副科）（由卫生局领导）。

从清单中可以看出，中县事业单位都有相应的行政级别，而对于副科级以上领导干部来说，机关单位和事业单位领导岗位是一个统一的内部官僚“市场”，调整时是一盘棋，可以互相流动和调配。

除了上面的县直党政群单位，中县还有 13 个乡镇机关：西城乡、团结乡、白阁镇、李庄镇、大门镇、南方镇、六月镇、西游镇、夏店乡、庞庄乡、北方镇、大水乡和华生镇。加上上面的两个街道办事处，共 15 个乡镇基层政权机构。乡镇机关一般内设：党政办、妇联、团委、财政所、城建所、计生办、民政所、信访办、农办、林果站、畜牧办、企业办等股级机构。乡直单位一般包括：信用社、教办室、司法所、土地所、邮政所、粮所、电信所、供电所、国税所、地税所、派出所、工商所、广播站、兽医站、农机站、卫生院和初中等单位。

垂直管理单位有：国税局、地税局、人行、银监办、农发行、工行、农行、中行、建行、信用联社、邮政局、邮储银行、人寿公司、人险公司、电业局、质监局、工商局、药监局、烟草局、盐

业局、联通公司、移动公司、气象局、土地局等。

根据拥有的权力和资源的多少，可以把中县的单位分为核心单位、中间单位和边缘单位，核心单位包括县委机关、人大机关、政府机关、政协机关和乡镇机关，中间单位包括各种事业单位和乡镇的站所，边缘单位包括学校、医院和企业等等。一般来说，这些单位分布形成了权力圈和资源圈，并在单位壁垒和单位分割基础上形成单位圈。初职在哪个单位圈内就业，将对干部的成长产生深远影响。

二、初职获得途径

1978 年以来，中县干部的初职获得主要有大中专毕业生分配，参军，各种途径的招工，事业单位的招录以及公务员考录等等。

1982 年，河南省计委、人事局、教育局《关于认真做好高等学校和中等专业学校毕业生分配工作的报告》中提出：

“特别是农、林、医、师等科类的毕业生，主要应分配到县以下基层单位，为发展农林科学技术和农村教育、文化、卫生事业服务，为建设社会主义新农村贡献力量。”

“师范院校毕业生，除学校留部分师资外，其它应按照教育部的规定，分配本科毕业生任高中教员，师范专科毕业生任初中教员，中等师范毕业生任小学教员。”

现在很多中县干部都是农、林、医、师学科毕业，和这个报告的指导思想紧密相关，更难能可贵的是这个报告已经提出了建设社会主义新农村的理念，无疑具有极大的前瞻性。

2001年，河南省大中专毕业生分配工作领导小组办公室《关于做好2001 年毕业研究生大中专毕业生就业工作的意见》中提出：

“专科以上毕业生在全省范围内自主择业。中专毕业生主要面向本地区就业。涉农、涉林专业的毕业生，重点充实到农林第一线。”

“师范类毕业生原则上在教育系统编制限额和年度增人计划内通过双向选择的方式就业，重点充实到县以下中小学任教”

从国家和河南省的相关规定来看，大中专毕业生的初职一般贯彻学用一致、专业对口原则，在本地区和本行业相关单位就业。现在中县领导干部的初职获得大多在与专业对口的单位就业。1985年之前，不少优秀大中专毕业生直接分配到党政群机关，之后，进入党政群机关则主要靠调动。2003年之后，则主要靠公务员考录。

1978年以来，中县的大中专毕业生初职获得主要取决于毕业的学校和所学专业，关系资源的运用以及单位的机会结构等因素。

军转干部的初职，顾名思义，则是军队单位，因为他们从参军开始就被视为参加了工作。1978年以来，军转干部的再就业单位主要取决于在部队所从事的工作、职务级别等人力资本，在地方的关系资源等社会资本以及单位的空缺等机会结构，单位的机会机构按照官方语言就是组织分配和安排。

2001年颁布的《军队转业干部安置暂行办法》规定：

“担任师级职务的军队转业干部或者担任营级以下职务（含科级以下文职干部和享受相当待遇的专业技术干部，下同）且军龄不满２０年的军队转业干部，由党委、政府采取计划分配的方式安置。

担任团级职务的军队转业干部或者担任营级职务且军龄满２０年的军队转业干部，可以选择计

划分配或者自主择业的方式安置。”

从相关规定可以看出，军转干部工作安排的原则是“根据其德才条件和在军队的职务等级、贡献、专长安排工作和职务。”重点是安排好师团级转业干部，同时对于艰苦边远地区的一类、二类和三类地区以及边疆国境等地区的军转干部，在工作安排和工资上都有相应的政策倾斜。从各个地方的实践来看，一般根据其在部队从事的工作以及职务和级别进行适当安排。除了基本的分配原则之外，1978年以来，军转干部的再就业单位和当年的转业政策也关系很大，比如1980年转业的军队干部就主要充实政法战线和教育战线。整个1978年以来，从全国各地来看，充实到政法单位和公检法单位的军转干部都不在少数，这和军队与公检法都是国家机器以及政治方面的考虑有关。

具体到中县，重点是安置团级干部，营级以下一般不安排领导职务。团级干部一般是降一级或降两级安排，就是正团级干部安排为副处级或者正科级领导岗位或者非领导岗位，副团级干部安排为正科级或者副科级领导岗位或者非领导岗位，但他们的工资一般按照军队对应的地方级别发放。比如副团级干部安排为副科级领导岗位，但工资则是按照副处级岗位发放。

初职获得通过各种途径的招工，其方式则是五花八门，形态各异。在中县，具体的方式有：接班，内招，招工，招教，占地工等等。接班是1978年到1982年之间，对于具有干部、工人身份的父辈，子女可以在父母退休或者自然减员的情况下，通过接班参加工作，一般在父母工作的行业或者单位。内招是1978年以来延续最长也是最为普遍的初职获得方式，因为每个单位的职工子弟都面临着就业的问题，最方便最可行的方式就是本单位自行解决。很多行政单位创办事业单位或者企业单位，很大一个动力就是解决单位子弟的就业问题，所以虽然国家不断规定禁止内部招工，但就业压力导致的刚性现实使得内招不仅普遍而且一直持续到2000年之后，只不过很多内招需要变通，需要变换一下形式而已。招工则是面向社会招录，在中县，比较有影响的就是中纺集团、光达水泥集团、化工集团、新华酿酒集团、机械集团等八大国有企业集团的招工，特别是中纺集团，几次大规模的招工，每次都1—2千人，而且都是全民工，充分发挥了其“就业机器”的作用。招教则是招录民办教师，然后逐步转为公办教师。占地工则是由于县城扩张，需要占用县城周边农民的土地，相应的招收这些农民为工人，以解决他们的就业和吃饭问题。同时在工人内部又分为：临时工，计划内临时工，亦工亦农，合同工，集体工，全民工，每一种类别都对应不同的身份和待遇，中国人的智慧在这里发挥的淋漓尽致，获得一份全民工是很多中县待业青年的梦想和追求。以上所有通过这些具体方式获得初职的人员，都需要把工人身份转变为干部身份，才能进入干部队伍，也才有资格被提拔任用。

1993年以来，随着《国家公务员暂行条例》和《国家公务员录用暂行规定》的颁布实施，中国的干部体制和干部队伍逐步进入“公务员时代”。公务员考录的根本在于把好了党政机构进入的“关口”，通过卷子而不是通过条子取人。中国历次的机构膨胀，根子皆在于“进口”不严，请神容易送神难，一旦机构精简，踢人饭碗，往往引发不稳定事件甚至流血事件。此种惨痛教训，全国各地，俯拾皆是。所以，上收“进口权”，通过全国考录和全省考录，严把“进口”，实为治本之举，对于实现公平公正的社会正义，也有很大意义。而且公务员体制的建立等于是增量改革、渐进改革，另起灶炉，体系完备后，则自然过渡。

但是“公务员”的春风吹到中县，却是姗姗来迟，除了每年很少的高校“选调生”和公检法系统全省招录之外，中县党政机关通过全省统一招录公务员，截止到2009年，依然一个没有。但是，据人事局信息，中县今年上报了12个招录计划，所以2009年可望是中县党政机关招录公务员的“元

年”。

中县公务员全省招录之所以姗姗来迟主要有下面几个原因：一、河南全省的公务员招录一直在省市两级进行，2005之后，才扩及到县级，这是根本原因。二、河南省一直在对县乡两级党政机构进行消肿，最近的一次则是2005年的机构改革，精简了不少人员。对于乡镇，现在仍然是只减不增，这对于改变“食者众”的局面意义很大，但也造成干部队伍青黄不接，我所在的西城乡，30岁以下的干部基本没有。三、中县的地方本位主义思想。通过全省招录，不能解决县的就业问题，却引来一些财政全供人员，增加了县财政负担。所以虽然中县一些党政机构缺编[1]，却不愿进人。但是，却膨胀事业单位，因为事业单位进人权依然在县。而且通过提拔事业单位人员为副科级干部，可以绕过公务员考录，所以公务员制度仍有漏洞可钻。公务员招录在中县导致的这些结果，想来真是令人意外。

从选调生和公检法通过全省招录得人员来看，根据对相关单位领导的访谈，人员素质确实大幅度提升，这对于优化干部队伍，为寒门子弟提供公平的流动渠道，意义重大。中县法院院长说，一个公平的判决，需要一个合格的法官，如果法官素质不高，判决很难公平。但是由于前些年法院进人把关不严，很多领导子女、内部子弟和关系户进入，导致法官队伍良莠不齐，而消化掉他们至少还需要20年。但公务员招录也有一些问题所在：一是把关太严，人员招录不能满足需要。二是有时招录进来的不适合岗位要求，退出机制还不健全，同时很多都积极往家乡调，队伍不稳定。三是堵塞了本地精英的进入，加大了地方的就业压力。

而公务员招录对领导干部的权力冲击是很大的，很多干部讲，1978年以来，甚至到2006年以前，很多局长和县领导都可以通过写条子和打招呼进人，每个局长一年安排4—5个人是很容易的事情。但是现在党政机构和事业单位全部“逢进必考”，等于极大地剥夺了领导干部手中的权力资源。一位已经退休的局长说：

“我在这个局当了3年局长，进了27个人，主要是学生分配，军队转业和复员，还有内部子弟安置。社会上舆论我1个人收1万，27个人就是27万，其实不要说收钱，有的酒都没有喝。我给你讲一个例子，一次常务副县长喊我喝酒，我受宠若惊。到了酒场，说了一会后，常务副县长给我说，老陈的孩子今年毕业了，去你那算了。你说我怎么办，只能答应，但下面喝酒的心情你肯定能体味到，所以局长三年，我最头疼的就是进人。”（访谈，2009）

一位乡人大主席给我讲，如果10年前，他的孩子早就上班了，但现在，孩子大专毕业1年多了，还在家里待业。而一位县直局长现在还在为孩子的就业问题多次找县领导，这在以前是不可想象的事情，所以，真是天翻地覆、天壤之别了。改革其实就是权力、利益和资源的再分配，就是把一些权力和利益还给社会。改革，某种程度上就是权力集团和利益集团的自我削弱。

而从公务员制度在中县的实施情况来看，很多干部反映，县乡公务员职务和级别层级太少，激励机制还不健全。很多干部建议，多设层级，拉长板凳，让更多的人有位置可坐。同时，扩大工资差距，使得工资成为职务和等级之外的第三个激励机制，这样，可以激励一些埋头苦干而又升迁无

[1] 据中县编办主任讲，中县现在全县党政机构和事业单位缺编 400—500 人，主要是公务员等行政编制以及财政全供编制。但另外一方面，却是一些财政差额供给单位和自收自支单位的严重超编，比如中县环保局只有 10 多个编制，职工却有 140 多人，县公路局职工则高达 500 多人。这里面关键的一个问题就是这些单位进入门槛低，各种人员汹涌而入。从河南省 2005 年的机构改革来看，乡镇人员确实精简下来了，比如我所在的西城乡，人员从 160 多人减为 80 多人，但针对县直单位的机构改革一直没有实施，也不好实施。一方面是人满为患，一方面是就业压力，这是各级政府的二难处境。所以培育企业、培育民间组织，建立多元就业管道，是解决这个问题的方向所在。

望的干部。

三、干部初职分布

下面是中县县领导的初职获得和分布情况：

表3—5　县领导初职分布统计表（截至2009年7月）

	县委领导（8）	人大领导（6）	政府领导（6）	政协领导（5）	公检法武工领导（7）	总数（32）	百分比
党委机关			1			1	3
政府机关	6		1	1		8	25
军队		1		2	2	5	16
群团机关							
公检法					3	3	9
事业单位			2			2	6
乡镇机关	1	2			1	4	13
乡镇站所		1				1	3
学校	1	2	2	1		6	19
医院				1	1	2	6
企业							
专业对口	6	5	5	3	6	25	78
专业不对口	2					2	6
不分专业		1	1	2	1	5	16

资料来源：简历和访谈

从统计中可以看出，中县县领导初职分布很广泛，包括党政机关、军队、公检法、事业单位、乡镇、学校和医院，说明县领导集体是由多种职业和岗位历练、多种事业形态、多种流动管道的干部组成。从精英类型来看，包括了政党精英、行政精英、军事精英和专业精英，具有多元精英的性质。从精英分布形态来看，县领导集体更大程度是一个异质性而非同构型的精英群体，多种初职起点和事业经历必然带来理念和行为的多元化，这对于科学决策、民主决策以及代表各个群体的利益和意见，多元声音的产生，都有很大意义。

从单位分布来看，初职在政府机关的比例的最高，占到25%，这些政府机关主要是县直局委办，主要是从事具体的业务工作。初职在学校的占到19%，这些学校主要是高中和初中。县领导相当比例的来自于教师，主要和干部的“知识化、专业化”政策有关，因为在中县，教师是知识水平相对较高的群体，因此是干部的一大来源，但他们都面临单位流动的问题。初职在乡镇的占16%，这和从基层、从一线提拔干部的政策有关。初职在军队的占到16%，说明军队是地方干部的一大来源。这几个管道加起来，比例接近80%，充分说明县直部门、学校、乡镇和军队是培养地方干部的四大场所，是干部事业历程的四大主管道。从单位圈来看，县领导初职接近70%都分布在核心单位圈，说明他们在初职时就已经进入了权力和资源丰富的优势单位，在事业刚起步时就占据了制高点，这一点在县委领导身上表现的特别明显，8位县委领导有6位初职都在政府机关，说明他们刚进入事业发展，就进入权力核心单位，就已经把同龄人甩在后面。而处在权力边缘位置的学校成为干部的一

大来源管道，则是时代的产物，是干部知识化的体现，而且在相当长的时期都有持续的影响，直到公务员一代的崛起。县领导初职没有一个在企业，说明与权力单位圈越远，迈向权力之路越长，越难成长为主要领导干部。同时从对干部的访谈来看，中县干部一般把核心单位称为一级机构，把事业单位称为二级机构，把企业单位称为三级机构。初职分布在一级机构的干部，其成为领导的可能性明显比在二级机构的要大，其在政治阶梯上升的也明显快。按中县干部通俗的话来说，就是：起点高，进步快；起点低，进步慢。所以初职的分布对一个干部的整个政治生涯都有重大的影响。

而县领导初职基本没有分布在党委机关[①]，没有分布在最核心的权力机关县委办、政府办和组织部，充分说明了党委核心机关选拔干部的“再筛选”模式。所谓“再筛选”模式就是本单位不直接吸收干部，而是在工作实践中选拔干部。党委机关由于是领导机关，其对干部的思想和能力要求都比较严格，其决策性质也要求干部必须经过基层和群众工作锻炼，而大中专毕业生也必须经过实际工作锻炼才能显示其能力和素质，这些都是“再筛选”模式实施的原因所在。1978年以来，各级党组织人才不接和老化，从而直接吸收了很多大中专毕业生，1977年到1982年，各部委共补充干部9800人，其中应届大中专毕业生5800人，占60%，这对于改变各部委干部队伍老化和文化偏低的状况，起了积极作用，但是，也有很多毕业生“没有经过基层工作和群众工作的锻炼，缺乏独立判断和处理实际问题的能力，难以较快地适应领导机关工作的要求。”因此，从1985年，中央国家机关不再直接从应届大中专毕业生吸收干部，而是采取选调的办法补充干部，这实际就是“再筛选”模式。从“直接筛选”模式到“再筛选”模式，是干部录用方式的重大改变，必将对各级党政机关干部构成产生重大影响。1993年以来实行的公务员制度，则是“直接筛选”模式和“再筛选”模式的混合运用。从中县的实践来看，虽然也有一些极优秀的大中专毕业生直接分配到党政核心机关，但党委机关和行政核心机关主要还是依靠“再筛选”模式来补充干部，特别是县委办一度形成了这样的选人标准：工作表现突出的，农村出身的，有文凭的，能写材料的。要求农村出身主要是其社会关系简单，这显然比社会关系复杂要好得多。同时进干部一般都有半年到1年试用期，行则留下，不行则退回原单位，这都是中县干部工作的有益经验。

从专业和初职的关系来看，只有6%的县领导初职与专业不对口，充分说明县领导初职遵循了“专业化”分配模式，也就是毕业院校和所学专业基本决定了其初职行业和单位，比如中县县委书记林校毕业就分配在林业局，一位副县长农校毕业就分在畜牧局。中县领导干部政治生涯大多经历了一段“专业化”成长阶段，这无论对于个人还是单位都有很大的意义。

下面我们来看1999年县领导初职分布情况，看看10年之间有什么变迁：

表3—6　1999年县领导初职分布统计表

	县委领导（9人）	**人大领导（5人）**	**政府领导（7人）**	**政协领导（6人）**	**公检法武领导（4人）**	**总数（31人）**	**百分比**
党委机关	1					1	3
政府机关							
军队	2	2	3	1	4	12	39
群团机关							

[①] 32 名县领导只有县长张国华初职在北山地委办公室，属于党委机关，是特例。因为张在学校是学生会主席，是优秀毕业生，是党组织重点培养对象，正是这个高起点，使他成为现在北山市最年轻的县长。

公检法							
事业单位				1		1	3
乡镇机关		1		1		1	3
乡镇站所							
学校	5	2	4	2		13	42
医院				1		1	3
企业	1						3

资料来源：中县年鉴

从统计中可以看出，1999年的县领导主要来自于学校和军队，教师出身的高达42%，充分说明了八、九十年代，县乡领导干部出现了“教师时代”，这是特殊年代产生的特殊现象，主要应归因于干部的“知识化、专业化”政策，而且这些教师出身的领导基本都有做民办教师的经历，然后考上大中专院校，所以，1977年的恢复高考整个改变了他们的命运，他们是幸运的一代人。军队出身的高达39%，和八十年代的大裁军有关，也说明军队一直都是地方干部的重要来源和培养场所，而4名法检和人武部领导全部是军队出身，说明军转干部和公检法领导干部的强相关性。县领导初职分布在党政机关的很少，验证了这些机关选拔干部的“再筛选”模式。同1999年的县领导相比，2009年的县领导初职更加多元化，说明选拔干部的视野更加开阔，选拔干部的管道更加多元，领导干部的事业形态也更丰富。分布在政府机关的比例从1999年的0%到2009年的25%，说明县直部门越来越成为县领导成长的重要管道和场所。分布在乡镇的比例的上升，说明加大了从基层、从一线提拔干部的力度。

下面统计分析正科级一把手的初职分布情况：

表3—7　正科级一把手初职分布统计表（截至2009年7月）

	乡镇长（15人）	**乡镇党委书记（15人）**	**县直一把手（83人）**	**垂直部门局长（12人）**	**总数（125人）**	**百分比**
党委机关	1				1	1
政府机关	2	4	14	1	21	17
军队			16		16	13
群团机关						
公检法	1		4		5	4
事业单位	1		4		5	4
乡镇机关	4	5	10		19	15
乡镇站所	2	1	3	1	7	6
学校	3	3	24		30	24
医院	1		2		3	2
企业		2	5	2	9	7
垂直单位			1	8	9	7
专业对口	12	12	61	4	89	71

专业不对口	1	2	1		4	3
不分专业	2	1	21	8	32	26

资料来源：简历和访谈

从统计来看，中县正科级一把手初职分布也比较多元和分散，涵盖了行政机关、军队、公检法、事业单位、乡镇、学校、医院、企业和垂直管理部门。从主要分布来看，学校占24%，乡镇占19%。县直部门占17%，军队占13%，说明正科级一把手和县领导初职分布有同构性，学校、乡镇、县直部门和军队依然是产生和培养县乡领导干部的四大主管道和场所。教师比例高达第一位，再次验改革开放年代县乡领导干部群体中的“教师时代”现象。党委机关基本没有初职分布，再次验证党委机关甄补干部的“再筛选”模式。企业也有初职分布，说明正科级一把手来源更加广泛。垂直单位领导初职基本都在垂直部门，说明垂直单位领导的成长遵循“系统内”成长的模式。

从中县正科级一把手以上领导干部初职分布来看，没有一个分布在群团机关，这一方面是群团机关作为领导机关，也遵循“再筛选”模式；另外一方面就是群团机关人数很少，吸收干部少。比如现在中县团县委，一共才3个人，除了一名书记和1名副书记，只有1名工作人员。在市场经济条件下，群团工作急剧萎缩，已是不争的事实。

正科级一把手领导干部70%以上初职都在专业对口单位，再次验证初职获得中的“专业化”模式，说明这个模式已经成为劳动人事部门的基本行为准则，对于提高行政效率，避免外行领导内行，以及专业型干部产生，都有很大意义。同时也再次说明县乡领导干部政治生涯大多有一段“专业化”成长阶段。

四、初职获得过程

下面进入中县领导干部初职获得的实际过程。初职获得可以分为二种类型：一是人力资本起主要作用的类型，一是人力资本和社会资本都发生作用的类型。初职的选择往往影响一个干部终生的政治生涯，对此，中县县委书记林庆生说：

“1978年高考改变了我的命运，考上了河夏林校。我当时学习好，在同学中有影响力，有人缘。你阿姨当时和我同级，是学校老师的孩子。80年毕业，国家包分配，当时政策是面向基层，面向山区，县里都不让留，面向山区是因为学林业的。我就分在老北山县，但北山县是平原县，不让留。原本让我留校，你阿姨是教师子女，可以留校。你阿姨就动员我留下，我说我不留，我不适合教书，我要搞行政。因为我原来在公社就和群众接触，喜欢做群众工作。中专毕业留校教不了书，最多图书馆、实验室，这我不干，这样，我就分在上县，当时分在上县林业局。”（林庆生访谈，2009）

林庆生说，当时如果留在学校，就是学校的教职工了，后来也就不可能当县委书记了，所以这个选择等于改变了一生的发展轨迹。

对于军转干部的再就业，政协副主席谢平念说：

“我从机要学校毕业后在江苏省军区机要处做机要员。机要员在部队成长空间不大，第一，接触面窄，人家都不愿意和你玩，你接触的东西不出事算了，一出事，就要调查平常接触的都是谁，谁也不愿自找麻烦。第二，军队里军事干部进步快，政工干部进步慢，我们这号的，既不是军事干部，也不是政工干部，实际进步比政工干部还慢。所以一看这架势，干脆不如回来算了，1988年，我就连职转业回来了。因为我在部队做的机要工作，组织上就把我分在县委保密局。”（谢平念访谈，2009）

对于招工的情况，药监局局长王家中说：

“当时县里招工，招的计划内合同工，这样我就到了商业上，医药公司。当时商业上8大公司，五交化公司、土产公司、饮食服务公司、医药公司等等，结果把我分在了医药公司。当时经过了报名、目测、面试等一套程序，当时不存在开后门，风气正。我身体好，就分在加工组，加工药材。比如生半夏有毒性，需要煮，用大锅煮，减少它的毒性，很需要体力，当时我就干这。”（王家中访谈，2009）

对于全省招录干警的情况，白阁镇副镇长王慕说：

“我是2004年开封大学毕业，参加了河南省当年的招警考试，在郑州考的。先报名，然后资格审查，笔试，面试，最后是体检和政审。等于是2005年9月份上的班，分在南方镇派出所，上班后，我负责户政，整天很忙。去年全县公开选拔副科级青年干部，等于提供了一个好的机会和平台，我就考上了，26岁，是全县现在最年轻的副镇长[①]。不然如果一直在公安上，一辈子能干到所长，高配副科，就完了。公安提拔比较难，人员基数大，很可能一辈子就熬个副科。”（王慕访谈，2009）

主要依靠人力资本获得初职的领导干部，大多是农家子弟或者城镇中的平民子弟，他们没有关系资源等社会资本可以利用，同时，在80年代初，社会风气较好，利用关系的观念还不太强。

对于利用人力资本和社会资本获得初职的情况，华生镇党委书记陈山辉说：

“我当时考上了开封的省工商管理学校，在学校是班长、学生会主席，还是学生党员，我们班只有我一个学生党员，等于在学生时期经历很辉煌。90年学校毕业，由于在学校很优秀，老师想让我留校，我说我要回去。因为家里都惦记，这些年，父母把你抚养大，就想回来。回来后分在县工商局，当时局长跟我父亲很熟，他们一起搁过班子，我父亲当镇长时，他是副书记，关系不错。”（陈山辉访谈，2009）

某局武装部长于高说：

“我高中毕业后，没有考上学，当时我父亲在县纪委，县纪委一个打字员要调走，我父亲知道后，就找到县纪委书记，说了我工作的事。这样，我就到县纪委上班了，干打字员，一直干了七年，纪委很多处分文件都是我打的。”（访谈，2009）

中县是一个关系网络编织起来的社会，中县人的基本行为逻辑之一就是遇事情要托关系，找门路，在涉及到就业这样的人生大事时，更是如此。在我所在的西城乡，通过访谈，乡机关80%以上的干部在初职获得中都要托关系，找人情，都要动用关系资源。现在的一位老局长曾在两个不同的局干过，当他在第一个局的时候，他的连襟学校毕业后被安排在局里工作；当他在第二个局的时候，他的连襟的妹夫军队转业被安置在局里工作。对于这个连襟和其妹夫来说，由于这位局长的关系和位置，他们的工作其实事先已经被决定了，而这样的事情在中县是很普通的故事。而动用关系资源，一些花费则是必然的。

五、单位人员构成

工作获得的结果就是各单位的人员编制构成，下面根据县直局的规模选择大局、中局和小局各一：财政局、林业局和科技局，来分析其人员编制情况。

表3—8　县直局人员编制构成统计表（截至2009年7月）

	行政编制（全供）	事业编制		
		全供	差供	自收自支[②]

[①] 其父亲在1984年，27岁时，曾经是全县最年轻的副局长之一。

[②] 一些干部讲，自收自支人员其实往往多于编办提供的统计数字，这是因为一些单位人员没有上编，不在编制序列。

财政局	34名，实有31人	172名，实有149人		19名，实有45人
林业局	11名，实有10人	21名，实有15人	50名，实有46人	8名，实有8人
科技局	11名，实有8人	4名，实有3人		6名，实有22人

资料来源：编办

从统计中可以看出，财政全供的行政编制和事业编制，基本都处于缺编状态，这是因为这些人员的工资需要县财政支付，而对于财政一直紧张的中县来说，严格控制全供人员，压缩全供人员支出，就成为比较明智的选择。而自收自支人员基本处于超编状态，一些单位超编还非常严重，这是因为这些人员的工资由各单位自行解决，县里控制相对较松，同时进入门槛较低，从而使得各类人员汹涌而入，起到了就业蓄水池的作用。

单位的具体人员构成则选择我曾经工作过的西城乡的财政所、畜牧站、邮政所和国税所来进行分析。财政所和畜牧站属于县直部门管理，国税所和邮政所属于垂直部门管理，财政所和国税所是好单位，邮政所属于中间单位，畜牧站则是差单位[①]。

表3—9 西城乡财政所人员构成（截至2008年10月）

姓名	学历	情况说明
武政华　所长	职高	父亲曾为县财政局中层干部，兄弟四个都安排在财政系统。
朱中河　副所长	高中	某任县委书记安排，为其表亲。
孔 隆	高中	父亲曾任城关财政所长
房文丽	高中	丈夫为县财政局股长，公公曾任县政协主席。
冯 怡	中专	父亲曾为县财政局中层干部，丈夫为县财政局职工。
李馥荔	高中	父亲曾为本所所长
王冬梅	高中	舅舅为本乡某任党委书记

资料来源：访谈

表3—10　西城乡畜牧站人员构成（截至2008年10月）

姓名	学历	情况说明
唐远奋　　站长	高中	父亲曾为白阁镇畜牧站会计
周易方　　副站长	中专	父亲曾为六月镇畜牧站职工
蒋南	高中	姑父为西城乡某任党委书记
陈鹤良	初中	复员军人，关系安排
岳达方	初中	父亲曾为本站职工
石瑚	初中	关系安排
施菊	初中	关系安排

资料来源：访谈

从以上两个站所的人员构成来看，有两个现象比较突出：一是单位系统自繁殖现象，无论好的

[①] 畜牧站现在每个职工每月只发300元生活费，其站长说，现在站里办公室漏雨都无钱维修，为了节省开支，职工基本都不上班。

单位和差的单位，系统内部子弟安排都比较普遍。二是关系资源的运作，无论自身人力资本如何，都需要找关系、托门子，以获得工作安排。从这也可以看出，阶层自繁殖是一种基本的本能，而这必然会导致阶层的劣化和腐朽，所以除非有制度设计改变这种自繁殖机制，否则自繁殖会进入路径依赖状态，很难改轨。而且自繁殖和关系安排极大损害了社会正义，据我所在的西城乡一干部讲，当年他们北山工校同班同学，一共回中县5个人，他和另外一个人因为有关系资源[①]，被安排在乡镇上班，而另外3个没有关系资源的由于安排不了工作，则选择了出外打工。

下面看垂直部门的国税所和邮政局人员构成：

表3—11　西城乡国税所人员构成（截至2008年10月）

姓名	学历	情况说明
武墨安　所长	高中	某任县委书记的外甥，复员军人。
姜森聚　副所长	初中	60年代招工
杨远任	大学	分配
顾竹笙	中专	分配
王朝岸	高中	内部子弟安排
徐道新	高中	内部子弟安排
潘孔获	高中	关系安排
杨国元	高中	内部子弟安排
罗中华	高中	内部子弟安排
杨左风	初中	内部子弟安排
张世浩	初中	市国税局一领导的舅舅

资料来源：访谈

表3—12　西城乡邮政所人员构成（截至2008年10月）

姓名	学历	情况说明
莫园爱　所长	高中	合同工，曾为县食品公司下岗职工，招录。
赖彩云	高中	正式工，内部子弟安排
王力为	高中	合同工，招录
朱　山	高中	合同工，招录
杨　娥	高中	合同工，招录
钟祥花	中专	合同工，招录

资料来源：访谈

从以上两所人员构成可以看出，垂直部门基层所差别很大，没有市场化改革的国税所自繁殖现象更加突出，但也有大中专毕业生分配和关系安排。而进行市场化改革的邮政所，基本通过招录来补充工作人员，基本上根绝了自繁殖现象和关系安排，这说明，“逢进必考”、“公开招录”这些市场化竞争机制是改变单位自繁殖和关系安排的两大制度设计。

[①] 他当时是西城乡党委副书记的堂弟。

第三节　单位间流动

单位间流动指个体的干部在单位间的转换。单位流动作为再分配人力资源的一种方式，是社会发展的动力之一，是优化人力资源的一种手段，也是社会活化的一种体现。对于中国这样的“单位社会”来说，单位流动可以释放能量，提高效率，增进活力。单位流动的有无和难易是一个社会开放或封闭的指标之一。单位之间的落差，是单位流动的根源之一。而寻求发展、追求进步，希望有一个好的待遇和好的工作环境，则是一些干部流动的原动力所在。一些单位的拉力和一些单位的推力使得整个“单位社会”充满了张力。同时，单位的兴废，特别是每次国家机构改革都会导致单位之间人员的大流动，使得单位流动成为社会和政治变迁的指示器。

但是，由于中国单位之间严重的不均衡，人力资本和社会资本的多少往往决定了流动单位的好坏，好的单位则往往成为干部子弟以及关系户的流动地和落脚地。

干部的单位交流主要表现为干部调配和干部交流，干部调配是干部的调动和配备，主要是面向一般干部，干部交流则主要面向领导干部，所以这一节主要是研究干部配备所导致的干部单位流动，干部交流则放到下一章干部的轨迹中进行论述。

1978 年以来，干部调配首先表现为专业技术干部的归队，1978 到 1981 年，自然科学，外语、法学和医学等领域学非所用的近 20 万名干部先后归队。其后就是支边干部的调配和西藏、新疆、青海等支边干部的内调和调换。80 年代最大规模的干部调配是一些行业系统的重建和扩张，其中农业、轻纺、能源、动力、工业、银行、海关、政法等行业系统都先后调配了大量干部，比如 1987、1988 两年，国家为政法和税务系统调配了 56 万名干部。同时，国家一些重点工程和攻关项目的实施，也先后调配了不少干部。

为了规范干部调配工作，劳动部 1980 年制定了《干部调配暂行规定》。1991 年，人事部又制定了《干部调配工作规定》。两规定规范和明确了干部调配的原则、范围和条件、审批权限、程序和纪律等。其中规定：

“干部调配必须按照国家规定的编制员额和干部人数计划进行，保证干部在地区、行业、部门之间的合理分布及部门内的合理配置。”

1992 年，北山地委组织部和北山地区人事局下发了《北山地区干部调配工作实施意见》，其中要求：

“干部调配必须坚持合理流向。党政群机关调进干部，主要在党政群机关之间进行调剂，确需从企、事业单位调入领导职务的干部，要从严掌握；对企业调入事业的干部要严格控制。”

从整个北山市干部调配的实施来看，一般要求严格根据编制来进行干部的调配，并形成了“超编不进，满编先出后进，缺编按需进人”的惯例。同时，由于机构人员膨胀，干部调配经历了一个松动到紧缩，分散到集中的过程。

1978 年以来，对于中县来说，干部单位流动主要在两个层面发生，一是县域内外，这种形式的单位流动是一种地理流动，主要是老家是中县的干部从外地调回以及中县干部从中县调出。二是县域内部。主要有：乡镇之间的调动、乡镇和县城之间的调动、县城内行政单位、事业单位和企业单位之间的调动以及各系统内部单位之间的调动。

一、顺流，逆流

从中县的单位实际来看，大体可以分为行政单位、事业单位和企业单位三大类别，而每个类别

内的单位又千差万别，比如同为正科级行政单位，财政局有职工近 200 名，科技局只有 20 多名，旅游局则只有 1 名，局长是名副其实的光杆司令。同为正科级事业单位，公路局职工近 500 名，史志办职工只有 5 名。而根据各个单位职能、权力以及掌握资源的多少，单位之间的工资、奖金、福利以及隐性收入等方面差别很大，这些差别导致了单位流动的不断发生。从财政供给来看，行政单位一般是财政全供，事业单位则有财政全供、财政差供以及自收自支等类别。对于干部个体以及社会导向来说，一般是从企业单位往事业单位流动，从事业单位往行政单位流动。从事业单位来说，一般是从自收自支单位往差额供给单位流动，从差额供给单位往全额供给单位流动。从地理位置上来说，一般是从离县城较远的乡镇往较近的乡镇流动，从较近的乡镇往县城流动。这在中县干部中被称为顺流，反之则是逆流。

但是，中县官方机构对单位流动的定义则与干部相反，干部称为顺流的，官方机构称为逆流；干部称为逆流的，官方机构称为顺流；一顺一逆，使得单位差别、单位好坏成为共识。对于官方机构来说，是鼓励顺流，抑制逆流。而对于干部个体来说，则是千方百计顺流，除非组织调动，没有谁逆流而动，因为这里面的教训太深刻了。一位组织部的中层干部在中县灯具厂效益还好的时候，流动出去任副总，但不几年，灯具厂就破产倒闭，而这位副总现在工资都没有地方发放，回组织部则没有一点可能。所以，顺流往往带来的是正收益，而逆流往往需要面对无法预测的明天。

单位流动也和干部的心态理念有很大关系，1980 年代，很多中县干部具有很深的乡土情结，放弃留在大中城市的机会，而回中县就业。一些即使是分在大中城市也千方百计调回中县，对此，卫生局局长陈棠之说：

“我 78 年开封卫校毕业后，留校教药理学，我推荐上学之前就订婚了，父母身体也不好，我就想调回来。但是学校不放，当时很麻烦，要找很多关系，难的很，一共花了 8 个月时间。当时需要开封市卫生局同意，我一个亲戚当时在开封印刷厂任设计师，等于是我的老表，我就找到他，他找到当时开封卫生局的一个副局长。当时也可怜，没有东西，我就回来带了 4 瓶香油，和我表哥去找人家，大约跑了 10 趟，不断做工作，最后才同意放，唉，难的很。”（陈棠之访谈，2009）

现在的统计局长、档案局长以及社保局局长都有类似的经历，都是从大中城市调回中县的，其原因也大多都是照顾家里、夫妻团聚等等。而 80 年代很多分在外县的干部一般也都陆陆续续调回，这是根深蒂固的乡土情结使然。

但是，现在中县干部的就业地域观念则是大反转，很多都千方百计往大中城市调。这一点也非常明显地表现在他们对于子女的就业观念上，能留在北京、上海，决不留在郑州，能留在郑州决不留在北山市。比如卫生局局长陈棠之的两个孩子就全在郑州工作。很多干部讲，大城市的工作起点更高，发展空间更大，机会也更多。当年自己回来也没有帮家里多少忙，却限制了自己的发展，所以，决不让后代再走自己的路。

对于县域内部的单位流动，很多干部讲，从一般乡镇到重点乡镇，从二级单位到一级单位，从一级单位到大部委办，也就是权力核心单位，对一个干部的成长至关重要。

对于如何一步一步流动到核心权力机关的，政府办副主任马关治说：

“我许昌医专毕业后，分在卫生局下的二级事业单位，县防疫站。我平时注意学习，爱写东西，在一些专业刊物上也发了一些文章，就被提为防疫站办公室主任。一次卫生局举行活动，让我和另外一个人发言，那货[①]发言结结巴巴，紧张的很，我发言很清楚，很自然，当时卫生局副局长就说

[①] 中县方言，那个人的意思。

我是个人才。后来我又编辑防疫演示文稿，送给卫生局长后，他把几个副局长叫到一起，说看看这个人，看这文字写的。当即决定调我到卫生局办公室，任命为副主任。干了几年后，一次县里卫生系统举行一个重大活动，常务副县长的发言让我写，我送过去之后，常务副县长看了看，说，是个人才啊，材料写的好，字写的也好，想来不想来啊，我就说，想来。后来我就找常务副县长，希望能调过来。不久县政府公开招秘书，我当时考的也不太好，但因为有前面的基础，还是调过来了。”（马关治访谈，2009）

1978 年以来，从整个干部单位流动的走向来看，无疑是顺流多，逆流少。同时 80 年代基本是组织调配多，个人要求少。90 年代以来，则基本是个人要求多，但也都要走组织程序。很多干部为了流动到一个好单位，挖空心思找关系，寻人情，必要时甚至金钱开路。从现在来看，单位流动控制更严，因为每个单位的编制和人员都控制的很死，一些单位没有办法，只好采取通融的方式，比如以借调，抽调等方式补充人员。而党政群机关基本都通过公开选拔的方式在行政、事业单位选人，基本是一种“内循环”。比如，中县党政群机关在 2005 年和 2007 年分别公开选拔了 30 名和 20 名年轻干部，补进到党政群机关。

二、单位盛衰

1978 年以来，随着计划经济向市场经济的转型，很多单位也发生了转型甚至大逆转。一些在计划经济体制下差的单位或者一般的单位，比如农、林、水，比如土地、税务和广电等，成为市场经济下的好单位。一些在计划经济体制下的好单位，比如商业、粮食、供销社、物资、外贸等等，却时过境迁，成为市场经济下的劣势单位，一些单位甚至都已经不复存在。这是改革开放年代，关于单位变迁最惊心动魄的故事之一。比如中县商业局，从当初的第一大局，财政占据中县的半壁江山，是人人都向往的工作之地；到现今徒留空壳，职工个个都想离开或已经离开。

1978 年以来，中县的所谓好单位形成了涌动的波浪，随着形势一波一波的变化。90 年代之前是商业、粮食、物资、供销社等单位；95 年之前是县化肥厂、县酒厂、县灯具厂和县棉麻公司等企业单位；2000 年之前是银行等金融部门；2000 年之后到现在则是党政机关。与这些好单位形成的波浪相对应，则是干部单位流动形成的人流波，只要是好单位，则是人人想进，不少人都找关系，寻门子，千方百计往里挤。当年鼎盛的物资局，人员高达 500 多人，其局长说，这 500 多人，除了组建时的几十个人外，分配的学生和军队转业复员的有 100 来人，内部子弟有 100 来人，其它 200 多人都是当时千方百计调进去的。现在除了个别的调出外，全部砸在里面，2000 年改制破产后，工资都没有了。

物资局的命运为一些单位的盛衰提供了一种人力资源解释，也就是当一个单位处于发展阶段时，不断扩张需要人，同时外面的人也千方百计往里进，这时，如果严把进口关，高标准进人，则这个单位能够维持优势地位。但是，如果进口关不严，干部子弟、关系户和内部子弟汹涌而入，则这个单位在达到人员承载的最高点后，必然内部管理混乱，效率低下，盛极而衰，甚至最后毁灭。从中县的实际来看，无论是商粮供等单位，还是已经不复存在的几个企业，以及现在的环保局、公路局和县医院，都是这样的命运轨迹。而党政机关之所以不断运转，很重要的原因就是“再筛选”机制保证了其补进干部的素质，同时严格的编制又使得其不致过渡膨胀。

县医院曾经是中县最好的单位之一，鼎盛时有不少乡镇党委书记和县领导、局领导的家属在其中工作。但因为进人口把关不严，使得内部子弟、干部子弟以及关系户大量调入，从当初的 300 多人膨胀到现在的 1000 多人。但是 10 年之间，也从一个利润几百万的单位演变到现在外债高达 8 千

多万的单位，内部管理混乱，医疗事故不断，2008 年底，发生了好几次医疗事故，使得事故家属占领县医院。人身安全无法保证的县医院职工围攻县委、县政府，并围堵下来检查工作的北山副市长，使得 2008 年的中县春节很不平静。我参加了当时为解决问题而召开的党政联席会，卫生局长汇报时的第一句话就是：县医院在全县的位置特殊，曾经有 8 位乡镇党委书记的家属在医院工作。

一位曾任卫生局办公室主任的干部讲，县医院是标标准准的“窝子兵”，很多是内部子弟安置，随便找一个院领导和老医生，其七八个亲戚都在医院工作是很正常的事。如此导致内部关系错综复杂，极其难以管理，而工资发不下来的结果导致很多技术骨干外流，从而陷入恶性循环。他说：

“县医院曾经有一个很有名的事件，当时两个老医生打架，每一方的亲戚和关系户都上来帮忙，结果演变为百人大战。”（访谈，2009）

在这种随波而动的干部流动中，出现了干部子弟和关系子弟的“不落空”现象，也就是哪些单位好，他们就去哪些单位。先是计划经济垄断单位，然后在这些单位形势不好的情况下流动到其它优势单位。一位中县县长曾生动地比喻他们：这是猪进庄稼地，啃了苞谷，啃红薯，啃了红薯啃南瓜。这些在一些干部子弟的简历上有很清晰的反映，比如一位出身于干部家庭的党委书记的工作简历就是先在棉麻公司，后流动到粮食局，再流动到组织部。而一位出身于干部家庭的局长的简历则是先在百货公司，后到商业局，再到现在的局，但是这个过程的实现，有的容易，有的曲折，这位父亲曾为公安局领导的局长说：

“当时商业上的形势明显不行了，我就想换换单位，老父亲当时也退了，想让我到公安局。当时的县委书记，和老父亲还有我的公公，关系都很好，就对我父亲说，去检察院吧，干嘛一定到公安局。但我父亲一直想让我到公安局。老父亲也比较正直，在县里威望也高，不可能送礼什么的，结果一直没有调成。老父亲提起这就伤心，后来一次心脏病都犯了。我也就一直等，这中间恰好现在这个局成立，后来县委书记就说，别等啦，去吧，将来是有发展前途的。我父亲当时也很无奈，就说去吧，这样就到现在的局了。”（访谈，2009）

30年巨大变化导致的单位变迁，发生了很多意味很深的故事。80年代中县一位分在公安局的军转干部曾破口大骂：我们要是有关系，还会分在这个破地方。但是风水轮流转，三十年河东，三十年河西，公安局现在是非常好的单位了，估计他现在都在庆幸自己当时没有关系。一位市国资委领导给我讲，他当时军队转业时曾想到市装饰公司去，因为没有关系，结果没有去成。去年一次他接访，上访的就是市装饰公司的下岗职工，一位下岗职工骂他拿着工资，不为人民服务。他当时也比较激动，说：20年前，我要去你们单位，你们都不要我，现在倒好，好处难道都要让你们占光？

这是形势和造化弄人，是一代人的命运无常。

1994 年至 2002 年，中县实行改革，把人财物权利下放给乡镇，等于是甩包袱，同时给予乡镇发展的自主权。实践证明，这是一次极其失败的改革，其造成的严重后果之一就是乡镇机关和乡镇事业单位的人员严重超编和膨胀。这是因为乡镇党委书记一般干几年就要调整，所以谁也没有长远打算，不太考虑进人后的负担问题。而且进人本身就是一种利益获得方式。8 年间，我原来所在的西城乡机关人员就从 60 多人膨胀到近 200 人。一位干部讲，当时交给乡里 1 万元就可以上班，进人的随意性很大，不少企业下岗职工都进来了，甚至有一个当时在集镇上卖肉的，后来大家发现也到乡里来上班了。机关膨胀的结果就是工资发不下来，工资全靠收取农业税和农业提留。对于当时的情况，一位干部讲：

“我们春节后上班，几个月不发工资，就等夏季收取农业税和提留，补发上半年的工资。然后

又是几个月不发，等秋季收取农业税后，再补发下半年的工资。好几年都是如此。”（访谈，2009）

这就极其真实地道出了那几年干群矛盾尖锐的原因所在，干部的工资来自于收取农民的农业税，不收取农业税，干部就无法生活，从而进入可怕的官民“生存博弈”。对于干部来说，当然希望多收一些，这样工资和福利就可以多发一些；对于农民来说，当然希望少收一些，因为这关系到口粮问题。当干部和农民都为生存而发生严重冲突的时候，也是一个政权最危险的时候。很多干部讲，那几年形势确实严峻，冲突不断，时有流血事件发生，当时农民就缺一个东西：枪，现在想想都后怕。

在这些血淋淋的事实面前，2003 年，中县重新上收乡镇人财物权力，2005 年河南省乡镇机构改革，精简分流，把乡镇编制和进人权上收到省，几年内只减不增。同时进行转移支付，保证干部工资的发放，加上 2005 年农业税的取消，从而在根本上解决了官民“生存博弈”的困境。

三、教师从政

中县县乡干部比较鲜明的一个现象就是教师从政。教师流动到党政机关一般通过调动来实现，而具体的调动过程在中国县乡的现实中可谓形态斑斓，方式多样，但很多都是通过“教而优则仕”或者写材料起家，其中很多都需要关系资源的运用。

对于如何到党政机关，教了6年书的常务副县长赵炎厚说：

“我当时在初中教语文，平时写一些东西，有些在《北山日报》上发表了，在学校里也有一些小名气。当时乡里需要一个新闻通讯员，就把我抽去了，专门为乡里写通讯报道。后来乡里挑秘书，就挑到了我，先借调，后来才正式调过去。”（赵炎厚访谈，2009）

人大副主任胡武利说：

“我当时教学比较突出，不久就任教导主任了。乡里领导对我比较了解，教改组也汇报过我的情况，乡里就想调我到乡里去，任党委秘书。一说教育局不同意，因为当时教育上缺人，不放。后来教育局说，这个人乡里一直要，干脆我们要来，教育局就给我下了个文，调教育局，结果乡里又不放，不让走。后来83年底，县委办选人，他们知道我这个人，乡里和教育局都要，组织部就派人来考核，这样就把我选到县委办了。”（胡武利访谈，2009）

而据中县一位退休的县领导讲，胡武利确实很优秀，但到县委办也有其它一些因素，当时其一个亲戚在市里，打了招呼。县委组织部也有其一个老乡，多方面因素一结合，就把他选到了县委办。

对于自己如何到财政局，一位县直部门一把手说：

“我当时在李庄镇初中教书，我姨父原来在北京当兵，和当时县委书记的弟弟是战友，后来就找到县委书记的弟弟，给县委书记打了个招呼，就调到了财政局。”（访谈，2009）

而当我问一个乡的武装部长当初是怎么调到乡里的，他直言不讳地说“靠关系呗”，他说从教育上往行政上调是很难的，因为教育系统一般不放人，必须接收单位要有人帮您说话，帮你运作，不然不可能调动。

对于很多教师来说，调动到党政机关往往是其人生的重大转折，是其政治生涯的开始，在他们一生中都具有里程碑般的意义。

四、流动沉淀

在纷纷扬扬的单位流动后面，是不同单位的人员构成沉淀。从中县的现实来看，人力资本和社会资本越雄厚，越是到好单位；人力资本和社会资本越稀薄，越是到坏单位。下面我们看西城乡土地所的人员构成，土地所现在在县里是较好的单位，由于成立较晚，人员基本都是流动而来，从

而提供了一个观察单位流动的很好的样本。这个土地所有9名职工。

表3—8　西城乡土地所人员构成（截至2008年9月）

姓名	学历	原工作单位	情况说明
杨冬楚	大专	某乡土地所副所长	父亲曾任县政府科长
崔伟	中专	土地局临时工，转正	父亲在土地局工作
龙化菊	高中	县油厂	丈夫为土地局副局长
甘红	高中	县五交化公司	丈夫为县政府办副主任，曾服务主管土地的副县长。
彭社卞	高中	县棉纺厂	丈夫在县纪委
潘君达	高中	某乡土地所	父亲在县土地局，姨父为县某任人大副主任。
冯元东	高中	土地局临时工，转正	复员军人，叔叔为海军军官，通过土地局一副局长安排。
林恬红	高中	城关轧花厂	丈夫的姑父为北山市市政府副秘书长
叶莺	高中	某乡土地所	父亲在北山市上班，和中县某任县委书记熟。

资料来源：访谈

从这个所人员单位流动来看，有这几个特点：一是都拥有较为丰富的关系资源等社会资本，这是他们得以流动到这个所的关键所在。因为单位流动基本是“零和博弈”，一个人进来就意味着另外一个人不能进来。二是单位流动具有系统内流动的特点，这个土地所职工有3名从别的所调动而来，有2名是县土地局临时工转正。三是破产倒闭企业释放了不少人力资源，成为不少单位人员补进的重要来源。四是“不落空”现象突出。县油厂、县棉纺厂、城关轧花厂、县五交化公司都是计划经济时代不错的单位，但后来基本都破产倒闭。

对于单位流动的具体过程，甘红的丈夫说：

“她的调动完全是我办的，当时我服务分管土地的副县长，他给土地局长打了招呼，同意接收。我又找到常务副县长，他签了字并给人劳局、编办打了招呼，我就到人劳局办了手续。整个过程很麻烦，涉及好几道环节。没有关系很难办，因为几个环节都要打通。当时一共进了4个人，两个局长的亲戚，一个市领导的亲戚。”（访谈，2009）

第四章　轨 迹

越飞越高的鸟
发现
池塘里自己的影子
越小越清晰
非马:《鸟 •四季》

轨迹就是领导干部的政治生涯路径和职业发展模式。它包括政治路径的分布，发展模式的类型；台阶、任期、交流等官场规则和实践；官场惯例和生态等等。干部的轨迹是政治体系运行的重要组成部分，是政治体制和政党制度的反映。它一方面是个人的奋斗史，进步史，是在政治体系内的个人发展轨迹，另一方面又被一定的政治体制、政党制度和组织人事制度所规范。而在制度的固化演变和人的政治生命冲动之间，衍生出了斑斓多彩的政治流动图谱和复杂多样的官场生态。在当代中国的政治现实下，干部的轨迹主要指干部职务的变动和级别的变化。与之相应的则是干部权力的大小，掌握资源的多少，以及相应的待遇差别等等。对于中县领导干部的轨迹来说，主要是研究他们级别和职务的变化。

第一节　　副科级

在中县，提拔为副科级对于一个干部的政治生命来说意义重大，因为只有被提拔为副科级，才算进入领导干部序列，才是政治意义上的“大小也是个领导”。同时也为以后的提拔奠定了起点和基础。而从档案管理上来看，提拔为副科级以后，干部档案就会从人劳局移到组织部，成为组织部管理的干部。而大量的股级以下的干部，其档案则在人劳局。

级别和职务是两个有交叉但又有区别的概念，一般来说，一定的职务对应一定的级别，但有时候会出现高配或者低配的现象，还有超编配备的现象。而在职务位置没有空出的时候，还会出现有级别待遇而无职务的情况，比如一些单位的副主任科员享受副科级待遇，但却没有职务。

中县副科级职务在不同的系统和单位有不同的名称，下面把中县的单位分为党群部委办，县直部门，公检法武工，事业单位，乡镇和垂直管理部门六大类，对其副科级职务名称进行考察，军队出身的则是副营级对应地方的副科级。

党群部委办机构的副科级职务有：县委办和政府办的秘书、科长、办主任、事务局长、室主任、机关党委副书记、副主任、副主任科员、副科级干部等，纪委的室主任，组织部、宣传部和统战部的科长、副科级组织员、副科级宣传员、副部长[1]、副主任等，政法委的副书记、综治办、防范办和维稳办的办副主任、主任等，群团组织的副职：共青团副书记、妇联副主席等。

县直部门的副科级职务有：纪检组长、党委委员、党组成员、工会主席、武装部长、纪委书记、党委副书记、副局长，副主任科员和副科级干部等等。

---

[1] 根据机构设置，副部长为副科级，但地方一般都高配为正科级，类似的还有县委办和政府办的副主任以及政法委副书记等。

公检法武工机构的副科级职务有：大队长、派出所长、科长、部主任、处主任等，副科长、副局长、室主任、部主任、办主任等，庭长、副局长、部主任、办主任、室主任、派出法庭庭长等。

事业单位分为两类，正科级事业单位其副科级职务和县直部门类似，副科级事业单位其副科级职务则是单位的正职，比如信息中心主任，人才交流中心主任，高中校长和党委书记，医院院长和党委书记等等。

乡镇的副科级职务有：综治办主任、工会主席、人大副主席、纪委副书记、乡镇长助理、武装部长、党委委员、副乡镇长、副书记、副乡级干部等等。

垂直管理部门的副科级职务和县直部门的副科级职务类似，一些垂直管理部门其实就是原来的县直部门，只不过从块管理变为条管理了。

在中县，一般从后备干部中提拔副科级干部，资格是需要股级干部 2 年以上，且要经过县委党校的中青班培训。一名干部从参加工作开始，一般从办事员和科员做起，然后成为单位中层，也就是股级干部，然后被提拔为副科级。从中县副科级以上领导干部的简历来看，其副科级轨迹可以概括为单一型和混合型。

单一型轨迹指的是在一个单位内成长为副科级干部。他们一般从单位的一般职务做起，经过中层干部的历练，然后提拔为副科级干部。下面选择县直部门、乡镇和垂直管理部门干部案例各一，分析其成长轨迹。

案例一：财政局长陈庆林。河南省会计学校毕业后，分到中县财政局做办事员，然后科长、行财股长，再被提拔为财政局副局长，成为副科级干部。从 1982 年 8 月份参加工作，到 1990 年 6 月份提拔为副局长，共 6 年 10 个月。

案例二：团结乡党委书记宋高禾。北山农校毕业后，分到中县李庄镇做团委干事，然后为团委书记、政府秘书、宣传委员，再被提拔为副镇长，成为副科级干部。从 1987 年 8 月份参加工作，到 1994 年 3 月提拔为副镇长，共 5 年 7 个月。

案例三：中县地税局副局长张鑫。河南大学毕业后，到封县税务局做办事员，然后为科员、副科长、科长、副所长，再被提拔为税务所所长，成为副科级干部。从 1992 年 7 月参加工作，到 2002 年 5 月提拔为所长，共 9 年 10 个月。

混合型轨迹指的是在不同单位之间成长为副科级干部。混合型干部的成长经历了单位之间的流动，其种类繁多，可以大致概括为：乡镇之间，县直部门之间[①]，从乡镇到县直，从县直到乡镇，从事业单位到党政机关，垂直管理单位之间等等。下面也根据干部案例，分析其成长轨迹。

案例一：中县团县委书记程心夏。河南省经济管理学校毕业后，到中县六月镇党政办做办事员，后为组织干事、政府秘书、党政办主任，再提拔为夏店乡副乡长，成为副科级干部。从 1998 年 8 月参加工作，到 2007 年 4 月提拔为副乡长，共 8 年 8 个月。在一个乡镇成长，然后异地提拔，到另外一个乡做副科级领导干部，有利于干部工作的开展和权威的树立。我原来所在的西城乡一名乡长助理，是在本乡提拔为副科级干部的，结果很多乡机关同志不把他当领导看待。后来提拔的一名女副乡长吸取其教训，在提拔后向组织要求调到其他乡工作。

案例二：华生镇党委书记陈山辉。河南省工商行政管理学校毕业后，分到中县工商局西城乡工商所工作，后到县委办，再到县纪委，任信访室干事、副主任，再被提拔为信访室主任，成为副科级干部。从 1990 年 8 月份参加工作，到 1997 年 1 月提拔为室主任，共 6 年 5 个月。

[①] 此处县直部门还包括党群部委办和事业单位。

案例三：县委副书记王王渝路。北山农校毕业后，分到北山地区黄县国防工业办公室做干事，后为黄县团县委组织部长，再提拔为黄县南河店镇镇长助理，成为副科级干部。从 1981 年 12 月参加工作，到 1988 年 3 月提拔为镇长助理，共 6 年 3 个月。

案例四：电业局局长郭猛。部队复员后到团结乡电管所做外线工，历任大水镇电管所会计，西城乡电管所所长，团结乡电管所所长，城关电管所所长，电业局财务股股长，再被提拔为电业局副局长，成为副科级干部。从 1982 年部队转业，到 1996 年提拔为副局长，共 14 年。

对于公检法武工、垂直管理部门以及军队出身的干部来说，由于行业壁垒坚固，基本都是系统内成长，其单位流动也是系统内的单位流动，所以这些干部的成长轨迹别具一格，电业局长郭猛的成长轨迹充分说明了这类干部成长的轨迹特点。

混合型轨迹还包括从乡镇到县直，再到乡镇；从县直到乡镇再到县直，但这些类型的干部相对较少，不再举例。

一、副科级轨迹的数量考察

对于中县干部来说，不同的年代，不同的单位，都会造成提拔为副科级干部时各项指标的很大差异，下面对中县正科级一把手以上领导干部的副科级轨迹进行统计分析：

表 5—1　县领导副科级轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

	工龄分布（年）				**平均工龄**	**单位分布**						**类型**	
	0-5	6-10	11-15	16-20		党群	政府	军队[1]	公检法	事业单位[2]	乡镇	单一	混合
县委领导（8 人）	4	4			4	1	2				5	1	7
人大领导（6 人）		5		1	9	1		1		1	3		6
政府领导（6 人）	1	4	1		7	3				1	2	2	4
政协领导（5 人）		1	4		11		1	1		1	2		5
公检法武工领导（7 人）		5	2		9			2	3		2	1	6
总数（32 人）	5	19	7	1	8	5	3	4	3	3	14	4	28
百分比	16	59	22	3		16	9	13	9	9	44	13	87

资料来源：干部简历

从统计中可以，中县县领导接近六成是在参加工作 6—10 年内被提拔为副科级领导，而权力最大的县委领导有一半是在参加工作 5 年内就被提拔为副科级领导。县委书记林庆生甚至参加工作 2 年多就被提拔为公社管委会副主任，远远地冲在了晋升锦标赛的最前面，成为中县领导干部中参加工作后提拔最早的人之一[3]，也是现在中县最高的领导。这充分说明了越早被提拔为副科级，晋升

[1] 指提拔为副营级时的单位，工龄也如此计算。但对于连级及以下级别转业到地方的军队干部，则以到地方后提拔为副科级时的单位和工龄进行统计，而且把军队的时间也计算在内。下面统计正科级一把手时亦如此。

[2] 还包括学校和医院等事业单位

[3] 现在中县领导干部中，参加工作后最早被提拔为副科级干部的是农业局副局长苏远辞，其 1982 年 8 月河夏林校毕

空间也可能越大，进步也可能越快。说明中县官场存在“年轻”效应，即越年轻成为领导干部，优势越大，晋升也可能越快。而从提拔为副科级领导时的平均工龄来看，县委领导小于政府领导，政府领导小于人大领导，人大领导小于政协领导。而从掌握的权力和资源来看，则是县委领导大于政府领导，政府领导大于人大领导[1]，人大领导大于政协领导，这说明，越早被提拔为副科级领导，就越有可能成为重要领导。而从汇总来看，县领导提拔为副科级干部的平均工龄为 8 年，也就是他们平均参加工作 8 年后提拔为副科级干部。

从提拔为副科级领导的单位分布来看，接近一半的县领导是在乡镇出任副科级领导干部的，充分说明了乡镇是干部成长的摇篮，也说明了我党从基层，从一线培养和提拔干部的组织路线和导向。而从干部履历上来看，不少县领导是在县直部门参加工作，有了一个较高的起点，然后在提拔为副科级领导后出任乡镇领导，进行历练，这是一条行之有效的成长链。

从县领导副科级轨迹类型来看，85%以上县领导轨迹是混合型，说明了多单位、多岗位历练对于干部成长和晋升的重要性，很多县领导的成长其实是党组织刻意培养的结果，这就是国外学者称之为的“庇护性”成长和“政党赞助式”流动培养（李博柏，魏昂德，2008：224—227）。干部的混合型轨迹说明，单位流动有助于开阔干部视野，增进干部能力，使得干部能够累积更多的资源和人脉，从而更有利于干部的成长和晋升。

下面对正科级一把手的副科级轨迹进行统计分析。

表 5—2　正科级一把手副科级轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

	时间差[2]（年）				**平均时差**	**单位分布**								**类型**	
	0-5	6-10	11-15	16-20		党群[3]	政府	军队	公检法	事业单位	垂直部门	乡镇	企业	单一	混合
乡镇长（15 人）	3	10	2		8	7	1					7		1	14
乡镇党委书记（15 人）	4	8	3		8	4	3					8		6	9
县直一把手（83 人）	12	25	32	14	10	24	19	4	6	3		25	2	9	72
垂直部门局长（12 人）	1	1	6	4	13		2				10			4	8
总数（125 人）	20	44	42	18	10	35	25	4	6	3	10	40	2	20	105
百分比	16	35	34	15		27	20	3	5	3	8	32	2	16	84

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，中县正科级一把手接近七成是在参加工作 6—15 年内被提拔为副科级干部，

业后到中县林业局做技术员，到 1984 年 6 月被提拔为共青团中县县委副书记，共 1 年 10 个月。巧合的是，县委书记林庆生也是河夏林校毕业。他们的提拔都是因为 1983 年—1984 年的机构改革，提供了大幅度破格提拔学历干部的历史机遇。

[1] 按中县官场惯例，人大领导排名在政府领导前面，但由于人大的二线性质，其权力和资源无法和政府领导相比。

[2] 指从参加工作到提拔为副科级的时间间隔

[3] 包括人大和政协机关。

三成多是在参加工作 6—10 年内被提拔为副科级干部，比县领导相对比例减少一半。而从参加工作 5 年内被提拔的比例来看，正科级一把手和县领导基本持平，都是 16%，可以预期，这些冲在晋升锦标赛前面的正科级一把手，不少是将来县领导的后备人选。乡镇长和乡镇党委书记的平均工龄小于县直部门，说明乡镇领导作为一方诸侯，晋升更快，也体现了乡镇在县里的重要地位。垂直部门一把手工龄最长，主要是由于他们很多不是正规学校毕业，需要把工人身份转变为干部身份[①]，才能提拔为副科级干部，而这无疑拉长了其成长链。而从统计汇总来看，正科级一把手提拔为副科级干部的平均工龄为 10 年，这意味着他们参加工作 10 年后才会被提拔为副科级干部，比县领导的平均 8 年多了 2 年，一方面再次证明县领导是晋升锦标赛的优胜者，另一方面也说明在中县成为一名副科级干部，是多么的不易。

从提拔为副科级时的单位分布来看，乡镇比例最大，占 32%，再次验证乡镇是县乡干部的摇篮，其次是党政机关，分别占 28%和 20%。党政机关和乡镇的比例相加，高达 80%，这说明中县的权力资源主要分布在党政机关和乡镇。而事业单位和企业，分别只占 3%和 2%，说明这些单位权力资源相对不大，初职在这些单位的人员必须流动到乡镇和党政机关，不然基本没有可能提拔为副科级干部。

从正科级一把手副科级轨迹类型来看，混合型依然为主流类型，比例高达 84%，和县领导的轨迹类型比例接近，再次说明多单位、多岗位磨练是干部成长的金光大道。

二、隐形台阶利弊

在中县，围绕副科级比较突出的一个现象就是隐性台阶问题。所谓隐性台阶就是同一级别内的不同职务设置，也就是通俗讲的级别不变，职务却老变，打圈转。其实在中国当下的政治环境中，各级副职都存在隐性台阶问题，而具体到中县，则在副科级和副处级上表现比较明显。隐性台阶的产生主要和级别设置以及职务设置有关。对于中县干部结构的四层金字塔来说，根基是人员众多的股级干部。作为第一层的副科级，必然要求放置相当多的板凳，才能让干部有位置可坐，同时，副科级干部作为政策的执行者和具体工作的实施者，各个机构的职能多元化也要求多设置副科级职务和岗位，不然就会出现活无人干的局面。下面从乡镇和县直两个方面考察副科级隐性台阶设置。

在中县，乡镇的副科级隐性台阶，根据职务所含权力和资源的大小，以及排名先后，从小到大依次为：综治办主任、工会主席、人大副主席、乡镇长助理、武装部长、党委委员、副乡镇长、副书记，这是 8 级隐性台阶，这些职务都是副科级。而根据加强纪委工作的政策，2009 年乡镇又增加了纪委副书记这一副科级职务，等于是 9 级隐性台阶。但是这些台阶在各个乡镇设置并不统一，一些乡镇可能多一些，一些乡镇可能少一些。但是人大副主席、党委委员、副乡镇长和副书记则是各个乡镇都有的隐性台阶。乡镇副科级还有一个设置，就是副乡级干部，等于是退居二线，但仍是副科级。

县直部门的副科级隐性台阶，根据权力和排名先后，从小到大依次为：副主任科员、工会主席、纪检组长或纪委书记、党委委员或党组成员、党委副书记、副局长，是 6 级隐性台阶，这些职务也都是副科级。这些台阶在各个局也不统一，会根据情况增减。县直局也有副科级干部这个设置，等于是退居二线，但仍是副科级。

对于隐性台阶的设置，需要辩证看待，从其合理性方面来看，各个隐性台阶的职能不同，素质要求也不同，这对干部来说是一种历练，有利于干部的多岗位锻炼，能增进干部的全面工作能力。同时隐性台阶也是一种激励机制，因为每进一个台阶对于干部来说都是一种提拔，这样在级别激励

[①] 在中县，工人身份只能提拔为股级干部，无论能力大小。

无法实施的情况下，就只能通过多设职务，以职务变化达到激励的目的。很多干部讲，隐性台阶就是晋升线上的苹果，一次咬一口，不断引领干部前进。如果职务设置太少，显然无法达到激励目的。隐性台阶还是一种淘汰机制，通过隐性台阶的大浪淘沙，会把一些不适合在仕途上发展的干部淘汰掉。

隐性台阶的弊端是导致一些优秀干部无法脱颖而出，在隐性台阶中耗尽政治生命。根据对正科级一把手副科级轨迹的统计分析，他们需要 10 年才会提拔为副科级，这样，一个 22 岁的大学毕业生，到 32 岁左右会被提拔为副科级。如果分在乡镇，根据惯例，一般一个隐性台阶需要 3 年左右，8 个隐性台阶走完，需要 24 年，也就是到 56 岁才会被提拔为副书记。而中县副科级的一刀切年龄是 52 岁，也就是隐性台阶还没有走完，仕途就要结束，政治生命就已经耗尽。隐性台阶再加上一些时期几年不动干部，都会大大影响干部的成长[①]。

对于县乡干部的激励问题，可以在三个方向展开：增加级别，抬高金字塔，这是显性台阶的激励；增加台阶，拉长板凳，这是隐形台阶的激励；增加工资，拉大级别和职务工资差，这是报酬激励。从实践来看，增加级别和拉大工资差别还有很多空间可做。

为了规避隐性台阶对优秀干部的影响，组织部门现在的做法是实行“选调生”制度，“小步快跑”[②]方式以及公开选拔方式。从中县的实践来看，选调生和公开选拔容易被接受，小步快跑则容易引起议论。这次提拔正科级干部时，一位已经“转非”[③]的局长的孩子从副乡镇长提拔为人大主席，就引起很大议论[④]，而他只不过跳过了副书记这一隐性台阶，所以，隐性台阶一旦固化，就会形成惯例，而打破惯例就会被认为不正常。隐性台阶已经成为领导干部的晋升规则。这次调整干部中，一位乡人大主席被任命为政协的一个委的主任，他很不满意，就去找县委书记，县委书记说，你人大主席前干什么？他说干武装部长，县委书记说，你当时是不是破格提拔？这次还想破格提拔？好处都让你占尽？结果，这位人大主席一言不发走了。这不仅说明隐性台阶已经成为干部的共识，还说明县委书记对干部的政治台阶达到了怎样的熟悉程度！

公开选拔是优秀年轻干部脱颖而出的重要方式，是未来干部选拔的重要方向之一。下面以 2008 年年底中县公开选拔团县委书记和副科级青年干部为例，评估这一方式的利弊。

2008 年 12 月 26 日，中县发出了《公开选拔团县委书记、副科级青年干部》的一号公告，选拔团县委书记 1 名，副科级青年干部 5 名。

报考团县委书记的资格为：任副科级职务一年以上，中共正式党员，年龄在 30 周岁（含 30 周岁）以下（1978 年 7 月 1 日以后出生），大专以上学历，近二年年度考核等次在称职以上，身体健康。

[①] 中县县直部门从 2003 年到 2008 年，6 年没有提拔干部。一些干部说，这是因为前任县委书记把干部资源都用尽了，每个岗位上都提拔满了，需要几年消化。还有些干部说，动干部需要高超的领导艺术，搞不好就会告状信满天飞，导致翻船。所以一些领导为了稳定，不会轻易动干部。而县委书记林庆生说，一是稳定，二是对“要想富，动干部”的规避。而在林成为副厅级干部后，2008 年年底，中县大规模的动干部开始实施，县政府办就配备了 10 位副主任，结果人人欢喜。一些干部分析，这反映两个信号：一是对前几年不动干部的补偿，二是县委书记要走了，留下一个好的政治交待。但是，显然，留给下一任县委书记的空间不大了，这也是为什么地方实行年龄一刀切的原因之一，不如此，就空不出位置。

[②] 就是缩短隐性台阶的时间

[③] 就是年龄一刀切后，转为非领导职务。

[④] 认为是破格提拔，不正常，有老子积极活动运作的因素存在。

报考副科级青年干部的资格为：参加工作 2 年以上（2007 年元月 1 日以前参加工作），年龄在 28 周岁（含 28 周岁）以下(1980 年 7 月 1 日以后出生)，大专以上学历，干部身份，近二年年度考核等次在称职以上，身体健康。

其后经过报名、资格审查、笔试、面试、考察、全委会票决、研究决定、公示、公布结果等程序，连续发布 6 次公告，每个程序的结果都公开发布，结果统计如下：

表 5—3　公开选拔团县委书记、副科级青年干部统计表

姓名	毕业院校	公选前职务	公选后职务	情况说明
程心夏	河南省经济管理学校，大专	夏店乡副乡长	团县委书记	父亲为中县某任文明办主任，岳父为中县政法委副书记，岳母为中县中医院院长
唐 婷[1]	郑州大学，本科	组织部副科级组织员	西城乡人大主席	父亲为中县水利局局长
王 慕	开封大学，大专	南方镇派出所民警	白阁镇副镇长	父亲为县委办副主任、机要局局长
王 信	中国地质大学，本科	组织部组织科	团结乡副乡长	父亲为夏店乡农经站长
朱 娥	汝水市供销学校，中专	西城乡统计站长	县委办政研室副主任	父亲为烟草局职工，表姨为副县长
李 达	北山商业学校，中专	县行政审批中心	团县委副书记，团结乡郭庄村党支部书记	父亲为团结乡郭庄村某任党支部书记，表叔为县某任质监局局长，和电业局局长同村。
蒋 光	鲁丰市工业学校，中专	华生镇宣传干事	六月镇副镇长	父母为庞庄乡农民

资料来源：公选公告和访谈

从公选的年龄要求来看，这 7 名干部都是 30 岁或 28 岁以下，公选的结果是他们成为正科级或者副科级干部，这样就把同龄群远远甩在后面，成为中县政坛的新星。并且明显的是，公选避免了隐性台阶的政治消耗，为干部脱颖而出提供了一个平台。

但是从结果来看，7 名干部除了 1 名表面上没有较强的政治资源和关系资源外[2]，其它 6 名都有不少政治资源，基本都是干部子弟。应该说，公选制度是公正的，程序也是公开的和透明的，但为何出现了“制度失灵”？

一些干部说，干部子弟在起点上就有优势，可以进入公选的范围。而且从程序来看，除了笔试能够做到公正外[3]，其它环节都可以有人为因素，都有可操作的空间。但另一方面，由于家庭教育和熏陶，从素质和能力上来看，一些干部子弟的能力和素质确实相对较强。

[1] 其和程心夏一块竞争团县委书记，失败。两人一度呈胶着状态，全委会票决迟迟没有举行使得两家都没少动用资源，所以一并统计。

[2] 一位组织部的干部讲，出身农家并不意味着没有背景，亲戚、同乡等都有可能助其仕途发展。

[3] 笔试第一名的干部，肯定公选这一方式，认为笔试还是很公正的，但后面一些环节有一些无法言说的因素，农家子弟出身的她明显对结果很无奈。而一名政协副主席的女儿在笔试中被淘汰，说明了笔试的相对公正性。

一位县主要领导说，干部阶层中存在利益集团，有其共同的利益和意识，这些人参加投票，一定对干部子弟有利，这是产生“官二代”的一个土壤，所以问题的关键是谁参加投票。而我在中县接近二年的时间内，不断感受到“制度失灵”和“制度异化”的现象存在，一些制度和政策出发点很好，但一付诸实施，就会产生意想不到的弊端，有些甚至完全走向政策的反面，这也就是所谓的“上有政策，下有对策”。所以在出台政策时，一定要做客观中立的调查研究，要进行试点，要从各种负面的角度对政策进行破坏性试验，这样，才可能推出善政。

中县副科级干部有 680 名，正科级干部有 280 人，这意味着有 2/3 的副科级干部终其一生，都是副科级干部。也就是他们的仕途会遭遇“天花板效应”，到了某个级别和位置，就嘎然而止。下面选择从副科级职位退出的，学校毕业、军转干部和吸收录用的干部案例各一，分析其轨迹。

案例一：广电局副局长盛百重。1953 年出生，1977 年北山师范学校毕业后，到中县大水乡乡中任教，1982 年任白阁乡人武部干事，1985 年任武装部长，1987 年任华生镇党委副书记，1991 年任西城乡党委副书记，1995 年任广电局副局长，2009 年 56 岁时转为非领导职务，政治生涯结束。从 1985 年提拔为武装部长，为副科级，到 2009 年，一共在副科级职务上 24 年。

案例二：环保局纪检组长李华贵。1955 年出生。1974 年入伍，历任战士、文书、排长、连职干事，1989 年后为宣传股长、组织股长，副营级。1994 年转业回中县城关镇武装部任干事，1996 年后任航运局武装部长、纪委书记，1999 年在武装部长位置上提拔为副科级，2005 年任环保局纪检组长，2009 年 54 岁时转为非领导职务，政治生命结束。其副科级，从 1989 年的副营级算起，是 20 年，从 1999 年的地方副科级算起，是 10 年。

案例三：林业局副局长王备相。1956 年出生，1976 年在中县棉麻公司六月镇花厂参加工作，1988 年后为棉办职工、秘书，1994 年聘干，1988 年提拔为棉办副主任，副科级，2005 年任林业局副局长、党总支委员，2009 年 53 岁时转为非领导职务，政治生命结束。其副科级，一共 11 年。

从以上这些案例来看，一般是从乡镇干起，然后回到县城。按中县惯例，副科级 52 岁时一刀切，但由于 2003 年以来一直没有调整干部，所以他们都多干了一些时间。从轨迹上看，他们都有长短不一的副科级经历，并在副科级职务上遭遇“天花板效应”，仕途都终止在副科级上。

第二节　正科级

正科级是很多中县干部的梦想和追求，很多干部说，县里的正科级，其在县里的位置和难度就像是中央的部级，省里的厅级和市里的处级。对于很多中县干部来说，终其一生的政治奋斗，也就是期望能晋升到正科级，或者能从正科级位置上退休。

中县的正科级职位明显比副科级职位少的多，这也是中国干部体制的共同特点，就是副职多，正职少，呈现越向上越狭窄的金字塔形状。中县的正科级职位分布有：

乡镇：人大主席、乡镇长和乡镇党委书记。乡镇还有乡镇长级或镇长级干部这一设置，等于是退居二线，但仍是正科级。

县直部门、垂直部门和正科级事业单位：局长、主任、党委书记[1]、站长、理事长、处长和校长，还有退居二线的正科级干部。

党群部委办：主任、副主任、副部长、副书记、局长、书记和主席。纪委的常委和副书记，人大和政协机关的委主任和办公室主任，退居二线的正科级干部。

---

[1] 党委书记除个别单位分设外，一般由局长兼任。

公检法：副局长、副检察长、副院长，纪委书记、党委委员、副书记，纪检组长、政治处主任，纪检组长，执行局局长和党组成员。

一、正科级轨迹

下面对中县县领导从副科级到正科级的轨迹进行统计分析：

表 5—4　县领导正科级轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

	时间差（年）[1]		平均时差	单位分布[2]						类型	
	0-5	-10		党群	政府	军队	公检法	事业单位	乡镇	单一	混合
县委领导（8 人）	8		3.7	1	2				5	6	2
人大领导（6 人）	5	1	2.3	1	1			1	3	3	3
政府领导（5 人）[3]	5		1.4	2					3	3	2
政协领导（5 人）	5		1.4			1		1	3	2	3
公检法武工领导（7 人）	6	1	4			2	3		2	2	5
总数（31 人）	29	2	2.7	4	3	3	3	2	16	16	15
百分比	94	6		12	10	10	10	6	52	52	48

资料来源：干部简历和访谈

从统计中可以看出，九成以上的县领导在成为副科级干部后 5 年内晋升为正科级，平均晋升时间间隔是 2.7 年，并且很多县领导都有破格提拔的经历，跨过了不少隐性台阶。而从具体时差来看，政协和政府领导最短，其次是人大和县委领导，公检法武工系统领导最长，这和公检法武工系统行业壁垒坚固，干部流动慢有关。从晋升为正科级时的单位分布来看，接近一半分布在乡镇，说明乡镇作为县里的一级政府，权力资源丰富，是县领导的摇篮。从轨迹类型来看，单一性和混合性平分秋色，说明单位副职晋升为正职，以及异地提拔和单位流动提拔都占了相当比重，是正科级轨迹的两种主要类型。

下面对中县正科级一把手的正科级轨迹进行统计分析：

表 5—5　正科级一把手正科级轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

	时间差（年）				平均时差	单位分布								类型	
	0-5	6-10	11-15	16-20		党群	政府	军队	公检法	事业单位	垂直部门	乡镇	企业	单一	混合
乡镇长（15 人）	4	7	4		8.5	3						12		2	13

[1] 指从副科级提拔到正科级的时间差
[2] 指提拔为正科级干部时的单位分布
[3] 一名副县长为非党，直接从副科级提拔为副处级。

乡镇党委书记(15 人)	9	6			5	2	3					10		3	12
县直一把手（83 人）	41	31	9	2	6.3	27	20		4	10		19	3	31	52
垂直部门局长(12 人)	7	3	2		6.3		1				10	1		6	6
总数（125 人）	61	47	15	2	6.4	32	24		4	10	10	42	3	42	83
百分比	48	38	12	2		26	19		3	8	8	34	2	34	66

资料来源：干部简历和访谈

从统计可以看出，接近一半的正科级一把手在成为副科级干部后 5 年内晋升为正科级，85%以上的是在 10 年内晋升为正科级。平均晋升时间间隔是 6.4 年，比县领导多了 3.7 年，说明县领导是晋升锦标赛的领跑者。从具体的时间差来看，乡镇党委书记晋升间隔最短，说明乡镇党委书记在县里作为一方大员和地方诸侯，是正科级一把手中的精英群体，也是晋升锦标赛的领跑者。县直部门和垂直部门一把手时间间隔相同，说明了这些机构晋升竞赛具有同构型。而乡镇长时间间隔最长，令人费解，因为乡镇长是乡镇党委书记的预备人选，理应和乡镇党委书记相差不太大。主要是因为有几个年龄大的乡镇长，拉长了时间间隔。可能乡镇长作为具体事务的实施者，需要选择一些经验丰富，年龄大的同志，但他们基本都没有成为乡镇党委书记的可能性[①]。从晋升为正科级时的单位分布来看，乡镇仍然是第一位，占 34%，其次是党政机关，说明这三个机构是政治资源的主要拥有者，也说明乡镇是正科级一把手的摇篮。从轨迹类型来看，混合型接近 7 成，说明单位之间的历练和交流提拔仍然是干部晋升的主要路径，三成多是单一型，说明单位副职提拔为正职也占了一定比重。

二、乡镇长和乡镇党委书记的正科级轨迹

为了更清楚全面地分析正科级轨迹，下面对现任的乡镇长、乡镇党委书记以及县直局长做横贯分析，同时选择一些乡镇和县直局做 1978 年以来的纵贯分析，以期发现一些基本的晋升路径和模式。

表 5—6　乡镇长轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

姓名	职务	毕业院校	任前职务	副科到乡镇长轨迹	时间差[②]
郭易声	李庄镇镇长	封县师范学校	大门镇党委副书记	团县委副书记—大门镇党委副书记—李庄镇镇长	10
王世奋	西城乡乡长	北山农校	西城乡党委副书记	李庄镇副乡镇长助理—夏店乡副乡长—西城乡副乡长—西城乡副书记	14
王杨柳	解放街道办事处主任	河南省政法干部学校	城关镇党委副书记[③]	政法委组检科长—城关镇党委副书记—城关镇镇长—解放街道办主任	11
房养正	新华街道办事处主任	河南省政法干部学校	土地局副局长	综治办副主任—白阁镇党委副书记—新华街道办主任	13

[①] 在这次干部调整中，两位年龄大的乡镇长调回县城，出任县直部门和事业单位的一把手。

[②] 指副科到乡镇长的时间间隔

[③] 2008 年，城关镇分开为解放和新华两个街道办事处。

钱远楚	南方镇镇长	河夏林校	南方镇党委副书记	六月镇副乡镇长助理—六月镇副镇长—南方镇宣统委员—南方镇副镇长—南方镇副书记	14
柳时杰	团结乡乡长	封县师范学校	北方镇人大主席	北方镇副镇长—北方镇党委副书记—北方镇人大主席—团结乡乡镇长	11
陈 猛	六月镇镇长	封县师范学校	县政府机关事务局局长	县政府副主任科员—机关事务局局长—六月镇镇长	5
邵 国	白阁镇镇长	北山理工学院	老干部局局长	组织部副科级组织员—干部科科长—老干局局长—白阁镇镇长	7
王席冉	华生镇镇长	北山师范学院	团县委书记	团县委副书记—团县委书记—华生镇镇长	7
吴功盛	夏店乡乡长	郑州大学	夏店乡人大主席	李庄镇党委秘书—副镇长—副书记—夏店乡人大主席—夏店乡乡长	9
任 博	大水乡乡长	鲁丰学院	团县委书记	淮县全湖乡党委委员—副书记—中县组织部副科级组织员—组织部办公室主任—团县委书记—大水乡长	5
高肃华	西游镇镇长	南山商校	县委办副主任	组织部副科级组织员—组织科长—县委办副主任—西游镇镇长	8
房习声	庞庄乡乡长	封县师范学校	组织部干部科科长	组织部副科级组织员—目标科科长—办公室主任—干部科科长—庞庄乡乡镇长	5
王 播	大门镇镇长	黄县一高	科协主席	城关镇宣传委员—组织委员—副镇长—庞庄乡副书记—科协主席—大门镇镇长	7
杨 聚	北方镇镇长	中县一高	白阁镇副书记	白阁镇宣传委员—党委秘书—副镇长—副书记—北方镇镇长	10

资料来源：干部简历和访谈

从 15 名乡镇长的轨迹，可以发现乡镇长有两大模式，一是从下往上晋升，有 5 名乡镇长从本乡或外乡镇党委副书记上提拔，如果加上 2 名从人大主席职务上转任的，2 名从科协主席和土地局副局长转任的就是 9 名。这说明乡镇党委副书记是乡镇长的预备职务，形成了一个较为清晰的晋升路径。二是从上往下派，从党群部委办和县直下到乡镇里出任乡镇长。团县委书记出任乡镇长也已经形成了很清晰的模式，有 2 名是这个模式。县委、县政府年轻的副主任或者局长以及组织部干部科科长，下去出任乡镇长，也是很清晰的模式，有 4 名是这个模式。

现在的问题是，为什么会出现土地局副局长和科协主席出任街道办主任和乡镇长的情况？这是很不符合惯例的。据新华街道办事处主任房养正说，他从党委副书记出任土地局副局长，是因为提拔乡镇长无望，而且他认为自己这一辈子就要从副局长位置上退休，仕途已经到头了。但是土地局的垂直管理，给了他新的机会。土地局垂直管理后，老局长退休，市土地局通过推荐考察，决定他出任土地局长，但是，土地局在县里是个非常重要和敏感的位置，事关全县的发展，但县委对他出

任土地局长不放心。县委和市土地局博弈的结果就是，一位乡镇党委书记回来出任土地局长，而县里提供一个街道办主任的位置给他。

大门镇镇长王播的父亲是原政协主席，王播在科协主席的位置上只有 9 个月，转任科协主席是因为前任科协主席到人大，空出一个正科位置，王播出任后再转任乡镇长，就是平级调动，比从党委副书记提拔要容易的多，因为不用考核了[①]。

1978 年以来，中县官场形成了很多惯例和模式，不遵循惯例和模式，就必然有非常之因素。

下面对乡镇长轨迹进行纵贯考察，以 1978 年以来六月镇的镇长轨迹为例：

表 5—7　1978—2009 年六月镇镇长轨迹统计表

姓名	任职时间	任前职务
江大华	1973.12－1981. 8	革委会副主任
齐相承	1981. 7－1985. 9	革委会副主任
袁维朝	1985. 9－1986. 8	副乡长
冯南国	1986. 8－1987. 1	庞庄乡经联社主任
王加业	1987. 1－1990. 9	华生镇副书记
王中继	1990. 9－1992.11	大门镇副书记
郑重社	1992.11－1994. 1	南方镇副镇长
池地西	1994. 1－1996. 2	白阁镇副镇长
沈然	1996.12－1998. 2	镇副书记
岳江述	1998. 2－2002. 2	县委办副主任
田原厚	2002. 2－2007. 7	大门镇副书记
陈猛	2007. 7－	县政府事务局局长

资料来源：六月镇党政办

从统计中可以看出，1978 年以来，六月镇镇长有四个来源：一是副乡镇长晋升，有 5 名是这种路径。二是副书记晋升，有 4 名是这种路径。三是两办干部下派，2 名是这种路径。四是乡镇长或者经联社主任转任，1 名是这种路径。这其中，内部晋升的有 4 名，约占 1/3，8 名是外部调入，说明了异地提拔模式和交流制度的逐步规范。

表 5—8　乡镇党委书记轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

姓名	职务	毕业院校	任前职务	副科到书记轨迹	时间差[②]
吴社达	李庄镇党委书记	汝县师范学校	李庄镇镇长	政府办副主任科员—政府办副主任—李庄镇镇长—李庄镇书记	10
陶勤先	西城乡党委书记	北山农校	南方镇镇长	西游镇组织委员—副书记—夏店乡副书记—乡长—南方镇镇长—李庄镇书记—西城乡书记	10

[①] 从干部们的反映来看，这是个败笔。因为从副书记晋升为乡镇长，大家认为符合惯例，而只任了 9 个月的科协主席再出任乡镇长，大家认为很不正常。

[②] 一些书记由其他乡书记调任而来，此处时差是从副科级晋升为首任党委书记的时间间隔。

李玄	解放街道办事处党工委书记	中县城关高中	城关镇镇长	白阁乡副乡长[①]—副书记—乡长—城关镇镇长—书记—解放街道办书记	10
房华穆	新华街道办事处党工委书记	河南省供销学校	编办主任兼人劳局副局长	组织部副科级组织员—人劳局副局长—编办主任—新华街道办书记	10
朱士教	南方镇党委书记	河南农业大学	庞庄乡乡镇长	夏店乡科技副乡长—南方镇科技副镇长—六月乡副乡长—庞庄乡乡长—书记—六月镇书记—南方镇书记	9
宋高禾	团结乡镇党委书记	北山农校	夏店乡乡镇长	李庄镇副镇长—副书记—夏店乡乡长—团结乡乡长—团结乡书记	14
李书平	六月镇党委书记	封县师范学校	夏店乡乡镇长	大水乡副乡长—副书记—华生镇副书记—夏店乡乡长—六月镇书记	11
祁阳见	白阁镇党委书记	河南农业大学	白阁镇镇长	白阁乡副乡镇长—团县委副书记—白阁镇镇长—白阁镇书记	8
陈山辉	华生镇党委书记	河南省工商行政管理学校	大水乡乡镇长	纪委信访室主任—纪委常委—大水乡乡长—华生镇书记	7
岳江述	夏店乡党委书记	北山粮食学校	六月镇镇长	县委办秘书—县委办副主任—六月镇镇长—夏店乡书记	7
赵毅忠	大水乡党委书记	汝县师范学校	大水乡乡镇长	组织部知工科科长—科委副主任——大水乡乡长—大水乡书记	11
房良光	西游镇党委书记	郑州畜牧高等专科学校	北方镇镇长	北方镇副镇长—副书记——镇长—西游镇书记	13
房启华	庞庄乡党委书记	北山农校	华生镇镇长	夏店乡组织委员—副乡长—华生镇镇长—庞庄乡乡长—书记	12
房龄道	大门镇党委书记	中天园林学校	政府办主任	政府办科长—西城乡副书记—物资局局长—政府办副主任—政府办主任—北方镇书记—大门镇书记	11
徐幕声	北方镇党委书记	上县师范学校	规划局局长	政府办副主任科员—政府办副主任—规划局局长—北方镇书记	8

资料来源：干部简历和访谈

从统计来看，乡镇党委书记基本两个路径：一是从本乡或外乡乡镇长位置上晋升，这是主要模式，有 12 名是这个模式。二是从大部委办或县直的局长、主任下派，这是次要模式，有 3 名是这个模式。但是这个模式的 3 人都有一些不寻常因素存在。

乡镇党委书记作为县里的一方大员和地方诸侯，地位极为重要，因为关乎几万人的稳定和发展

① 白阁乡后来升格为白阁镇

问题，而且直接面对群众，需要处理很多棘手问题。所以对党委书记的要求较高，既需要有丰富的乡镇工作经验，又要有驾驭全局的能力，还要有相当的领导艺术。因此乡镇党委书记的人选，县委很重视也很慎重，需要县委书记的认可和信得过。

大门镇党委书记房龄道有乡镇工作经验，任过几年政府办主任，服务过现任县委书记（其由县长晋升），加上年轻，因此下派为党委书记。新华街道办事处党工委书记房华穆，工作经历主要在组织人事部门，担当了组织配备新华街道办班子的任务（新华街道办 2008 年组建）。同时，其为干部子弟，父亲曾任过副县长，岳父曾为县直局长，这也起了不少作用。北方镇党委书记徐幕声是很不好理解的[①]，不符合惯例[②]。年轻和政府办经历是个因素，组建规划局成绩不小。但同时也是服务县委书记多年，了解和信得过，同时和当时的常务副县长有亲戚关系，岳母一家和某任县委书记过从甚密，这些作用的混合发酵，使其得以出任党委书记。

下面对乡镇党委书记轨迹进行纵贯考察，以 1978 年以来六月镇的党委书记轨迹为例：

表 5—9　1978—2009 年六月镇党委书记轨迹统计表

姓名	任职时间	任前职务
吴水达	1970.11－1980.12	革委会主任
乔南清	1980.12－1984.7	副书记
乔水和	1984.7－1986.8	革委会副主任
袁维朝	1986.8－1990.9	乡长
付太湖	1990.9－1994.1	县委组织部干部科科长
郑重社	1994.1－1998.2	镇长
沈然	1998.2－2002.2	镇长
朱士教	2002.2－2007.9	李庄镇书记
李书平	2007.9－	夏店乡乡长

资料来源：六月镇党政办

1978 年以来，六月镇党委书记有四个来源：一是乡镇长晋升，是主要类型，有 5 名是这种类型。二是乡镇副职晋升，2 名是这种类型，属于破格提拔。三是书记转任，1 名是这种类型，四是党群部门下派，1 名是这种类型。最后这个类型也说明组织部干部科长是多么关键的一个岗位。但这样破格提拔带来的结果就是，由于缺少必要的台阶磨练，加上人事矛盾，后来其被任命为医药局局长，他赌气接近 1 年不上任，干部们也都认为其在乡镇党委书记位置上没有干成。

三、县直一把手正科级轨迹

83 名党群部委办和县直正科级一把手的轨迹比较复杂，下面进行类型划分和统计：

表 5—10　党群部委办、县直一把手的正科级轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

类型	数量	分布
局长转任	18	信访局，规划局，科技局，粮食局，安监局，审计局，广电局，人劳局，民政局，发改委，党校，机要局，档案局，党史委，县直工委，

[①] 其父亲曾任过北方镇党委副书记，文革后期因为政治斗争自杀。

[②] 中县惯例是乡镇党委书记如果晋升县领导无望，一般回县直局出任局长，而相反路径的个案很少见。

		商务局，编办，财政局
部委办副职出任	35	环保局，水利局，文联，文化局，司法局，计生委，教体局，统战部，政法委，残联，监察局，组织部，宣传部，林业局，民宗局，史志办，县委办，政府办，政协办，人大办，棉办，农业局，县委办，保密局，县政府督查室，县委督查室，社保中心，对台办，综治办，法院，公安局，检察院，维稳办，工会，建设局，人武部
副职晋升正职	15	卫生局，物价局，畜牧局，农综办，工业联社，统计局，文明办，防空办，工商联，招商办，体委，商贸中心，物资中心，外贸中心，移民局
乡镇党委书记转任	2	乡镇企业局，交通局
乡镇长、人大主席转任	8	农机站，房管局，科协主席，老干局，公路局，行政审批中心，防范办，市场发展中心
乡镇副职晋升	5	供销社，工业园区办，妇联，航运局，团县委

资料来源：干部简历

18 名由其它局局长转任而来的局长、主任中，6 名是从乡镇党委书记位置上出任，5 名是从部委办副职出任，5 名是从县直部门副职晋升为正职，2 名从乡镇长位置上转任，1 名从乡镇副职上晋升。

部委办副职出任一把手有下面几种情况：一是县委办和政府办副主任出任，比如农业局、建设局长、林业局长是政府办副主任出任，计生委主任和残联理事长是县委办副主任出任。二是党委部门副职出任，比如文化局长、民宗局长是纪委常委出任，环保局长是政法委副书记出任，水利局长和政府办主任是宣传部副部长出任，教体局长是组织部副部长出任。三是熬成常务副职，被当作一把手看待。这些副职都是资格老，任职时间长，成为副职中排名第一的常务。公检法，工会，县委办，纪委，政法委，组织部，宣传部，统战部等都是这种情况。这种类型的有 35 名，说明中县权力资源很多都分布在大部委办。

副职晋升正职路径有 15 名，有两种类型：一是本单位副职晋升为正职，比如卫生局、物价局、畜牧局和统计局，这些局专业性强，需要懂业务的出任一把手。或者一些问题很多的小局，比如商贸中心，物资中心，外贸中心等。二是外单位副职出任正职，比如农办主任由民政局副局长出任，防空办主任由环保局副局长出任，文明办主任由人劳局副局长出任。都是中等局的副职出任小局的局长。

中县大局、中局和小局形成了严格的间隔，其一把手一般在性质相同的局之间流动，小局局长出任中局的局长，很难，而且被认为是提拔；出任大局局长，基本没有可能，存在顽固的流动障碍问题。这一点和乡镇党委书记群体形成了鲜明对比，乡镇党委书记一般先出任差一点的乡镇，然后再往好的乡镇书记位置上流动，不存在大的流动障碍。这大概是因为乡镇党委书记经过了严格的筛选，被认为能力和素质较强，而局长之间的能力和素质差别却很大。

乡镇党委书记转任有 2 名，加上 18 名局长转任中的 6 名，一共有 8 名。这也是很清晰的一条路径，党委书记如果晋升县领导无望，一般出任大局局长，如果出任中小局局长，就会被认为犯了错误，或者工作不力，等于是降格使用。现在河南省北山市为了鼓励乡镇党委书记安于工作，解决

以前的任期过短，流动过快的问题。规定乡镇长、书记位置上任够 10 年（书记位置上要任够 5 年），可以享受副县级待遇，这实际上是一种级别激励，其结果是党委书记都不愿回县城，除非提拔，都在熬副县级，这样无疑拉长了乡镇长的任职时间，影响了优秀干部的脱颖而出，同时也增加了干好干坏一个样的思想。所以很多政策都是除一弊，生一弊，关键是利弊权衡了[1]。

乡镇长、人大主席如果晋升党委书记无望，一般出任中局或者小局的局长，这个路径有 8 名，他们很难出任大局局长。

乡镇副职晋升有 5 名，一般是乡镇党委副书记晋升乡镇长无望，而出任小局局长。乡镇党委副书记一般惯例是出任县直副职，所以出任正职的一般都是政治资源较多或者工作表现较好的。团县委书记从优秀年轻的副乡镇长中选拔，也是一个清晰的路径。

为了更全面地考察县直一把手的轨迹，下面对 1978 年以来中县教育局长轨迹进行纵贯分析：

表 5—11　1978—2009 年中县教育局局长轨迹统计表

姓　名	职务名称	任 职 时 间	任前职位	任后职位
齐银兴	县教育局局长	1975. 8-1980. 4	县委文教部干事	县法院院长
吴崇能	县教育局局长	1980.12-1984. 5	大门镇党委书记	县三工局局长
刘泽夫	县教育局局长	1984. 5-1984.12	县文委副主任	县教育局书记
吕台南	县教育局局长	1984.12-1987. 1	县三高中校长	汝县师范学校校长
刘东起	县教育局局长	1987. 1-1994. 8	县一高中党总支书记	县教委主任
刘东起	县教委主任	1994.11-1996. 2	县教育局长	县教委主任科员
胡武利	县教委主任	1996. 2-1998. 2	北方镇党委书记	县人大副主任
刘石田	县教委主任	1998. 2-2002. 3	华生镇党委书记	县教体局局长
刘石田	县教体局局长	2002. 3-2005. 7	县教委主任	县建设局局长
张国际	县教体局局长	2005. 7-2007. 9	县农业局局长	县人劳局局长
蔡礼宇	县教体局局长	2007. 9-2007.12	西游镇党委书记	车祸去世
陈谷允	县教体局局长	2008. 5-至今	县委组织部副部长	

资料来源：教体局办公室

从统计来看，1978 年以来，中县教育局共有 10 位局长，4 位是乡镇党委书记转任[2]，3 位是部委办副职出任，2 位是学校领导晋升，1 位是其它局长转任。10 位局长中，教育系统内部晋升的仅有 2 位。而且从 1995 年以来，基本由乡镇党委书记出任，已经形成了很明确的路径。

[1] 现在北山市规定，县长和县委书记干够 8 年，可以享受副厅级待遇或成为副厅级干部。很多干部说，这是对前些年 2—3 就调整领导干部的根本扭转，从实践来看，有利于领导干部踏踏实实工作，不急功近利，不瞎折腾，干出一些具有长远意义的政绩，所以，虽然有压抑干部的弊端，这一政策的有利之处还是主要的。但是，如果选人不当，这一政策也会导致一个地方较长时间发展滞后，并会带来腐败和利益集团问题。

[2] 陈谷允任县委组织部副部长只有 8 个月，是暂时过渡，其从乡镇党委书记上出任组织部副部长，所以，加上他，就是 5 位。

从统计中可以看出，中县教育局长没有一位是从教育局副局长位置上提拔的，中县很多局都出现这种路径模式，即副职很少晋升为正职，为什么？

这是因为部委办副职和乡镇长、乡镇党委书记挤占了县直部门副职的晋升空间，部委办副职工作在领导身边，同时大多已经提拔为正科级，出任县直一把手顺理成章。乡镇长、乡镇党委书记是县委领导特别是县委书记知根知底的人，同时乡镇工作辛苦，回到县直任一把手也是水到渠成。两者相互挤压，就导致了县直副职晋升正职的空间非常狭窄。从知人善任的角度看，县直副职很难进入县委领导特别是县委书记的视野，县直副职的政治资源和经济资源也无法和乡镇一把手以及部委办副职相比。同时，县直副职除了部分本单位成长起来的之外，不少是乡镇副职提拔无望回到县直部门，等于已经经过了晋升筛选，这些因素的综合发力，使得县直副职很少被提拔为正职，特别是大局的正职。刚从建设局局长转任信访局局长的刘石田说：

“这次调整，县委征求我对建设局长的人选意见，我推荐的是两个人，一是副局长焦化楼，一是政府办副主任陈迪仁。从工作角度上讲，焦化楼接任局长更有利于工作的衔接和延续，因为一直在做。但陈迪仁也是合适人选，他服务分管建设的副县长，对这一块工作也熟悉。更重要的是，县里形成了部委办副职出任局长的惯例，等于是潜规则，不好打破，所以最后还是陈迪仁任局长，焦化楼则到政府办任副主任，但他几年后可以再回去。”（刘石田访谈，2009）

这种惯例实际上是党务部门挤压了政府部门和事业单位的晋升空间，这同时也说明党务部门是权力资源的集大成者，是干部资源的高地，也是执政党地位的一种体现。党管干部和党务部门向其它部门输送干部是一脉相承的。

而惯例一旦形成，就形成了路径期望和路径依赖，如果转轨，不遵循惯例，就会被认为不按规则出牌，会被认为破坏游戏规则，会引来议论甚至告状，就有可能出事甚至翻船，这是惯例累积和自增强的一种机制。

四、垂直部门一把手正科级轨迹

而如果没有部委办副职和乡镇一把手的挤压，会是什么结果？下面是没有挤压效应的垂直部门的一把手轨迹：

表 5—12　垂直部门一把手轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

类型	数量	分布
副职晋升正职	9	质监局，地税局，药监局，邮政局，电业局，烟草局，盐业局，气象局
外县局长转任	1	工商局
市局下派	1	国税局
党委书记转任	1	土地局

资料来源：干部简历

垂直部门一把手轨迹有三种类型：一是副职晋升正职，这有 2 种情况，在本单位提拔或者交流到外县提拔，12 名中有 9 名是这个路径。如果现任土地局长不是县委和市土地局的博弈和交换，也是这个模式，等于是 10 名，所以是主流模式。因此，如果没有外部挤压，副职晋升正职应是主流晋升路径。二是市局正科级干部下派，但很多市局干部不愿下来，所以个案不多。其三是其它县局长转任。

因此，垂直部门由于部门壁垒坚固，一把手轨迹基本为系统内晋升或者下派，和复杂的地方干部轨迹形成了鲜明对比，其竞争小，机会多，成长路径也更顺畅。

中县正科级干部有 280 人，副处级干部有 40 人，这意味着 6/7 的正科级干部终其一生，都是正科级。下面选择从正科级职位上退出的，学校毕业、军转干部和吸收录用干部案例各一，分析其轨迹：

案例一：卫生局局长陈棠之。1953 年出生，1978 年开封卫校毕业后，留校任教，1979 年调回中县医药检查所工作，1982 年任卫生防疫站站长，1984 年任卫生局副局长，1997 年兼任县人民医院院长，成为正科级干部，1999 年任卫生局局长、党委书记。2009 年 8 月年龄一刀切转任非领导职务，政治生命结束。从 1997 年晋升为正科级干部，到 2009 年一刀切，共 12 年。

案例二：发改委主任秦汉章。1952 年出生，1968 年入伍，历任战士、班长、干事。1978 年转业到中县广播站，1980 年到县委组织部，1981 年任庞庄乡副书记，1983 年任乡长，1985 年任党委书记，1989 年任公安局政委、党委副书记，1992 年任计生委主任、党总支书记，1996 年任供销社主任、党委书记，2002 年任发改委主任、党总支书记。2009 年 8 月年龄一刀切转为非领导职务，政治生命结束。从 1983 年晋升为乡镇长，为正科级干部，到 2009 年一刀切，共 26 年。

案例三：法院常务副院长王体明。1953 年出生，1971 年中县油厂工人，1974 年棉办职工，1976 年棉麻公司职工，1981 年检察院检察员，1982 年录干，1984 年，晋升为副检察长，1988 年晋升为正科级干部，1994 年转任法院副院长，2006 年常务副院长、党组副书记，2009 年 8 月年龄一刀切，转任非领导职务。从 1988 年成为正科级干部，到 2009 年转非，共 21 年。

从他们的轨迹可以看出，乡镇干部一般在年龄大时都会寻求调回县城，而县直不少干部一生都在县城，不愿下到乡镇，这也是乡镇出干部的原因之一，存在一个用人导向问题。这三个案例都有长短不一的正科级经历，并在这个级别上遭遇“天花板效应”，政治生命也终止于正科级。

第三节　副处级

副处级[①]是中县干部四层金字塔结构的第三层。提拔为副处级，不仅需要能力和政绩突出，领导艺术纯熟，还要有雄厚的政治资源、经济资源以及关系人脉。提拔为副处级的领导，是中县政治精英中的精英，一般与省市领导都有条线相牵，需要在省市领导中拥有人脉和资源。而晋升为副处级，就跨入了县领导序列。

中县副处级职务分布具体情况是：

县委：副书记，组织部长，纪委书记，县委办主任，宣传部长、政法委书记和统战部长。除了副书记之外， 其它就是俗称的“县委常委”。

人大：副主任，人大副县级干部。

县政府：常务副县长[②]，副县长，党组成员，县长助理，副县级干部。

政协：副主席，政协副县级干部。

公检法武工：局长、政委，检察长，院长，部长、政委[③]，主席。

以上这些领导干部在中县统称“县领导”，并有专门的县领导通讯簿[①]。

[①] 也称副县级

[②] 也是县委常委

[③] 武装部领导有一位领导为县委常委，根据资历决定谁出任，现任是政委为常委，而前任是部长为常委。

一、副处级轨迹

下面对县领导的副处级轨迹进行统计分析：

表 5—13　县领导副处级轨迹统计表（截至 2009 年 7 月）

	时间差[②]（年）				平均时差	单位分布						类型	
	0-5	6-10	11-15	16-20		党委	人大	政府	政协	公检法武工	乡镇	单一	混合
县委领导（8 人）	3	5			6.2	2		5			1	2	6
人大领导（6 人）	2	2	1	1	9		4	1		1		1	5
政府领导（6 人）	2	2	2		7.6			6					6
政协领导（5 人）	1	1	3		8.8			1	4				5
公检法武工领导（7 人）	5		1	1	5.8					7		2	5
总数（32 人）	13	10	7	2	7.3	2	4	13	4	8	1	5	27
百分比	41	31	22	6		6	12.5	41	12.5	25	3	16	84

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，在成为正科级领导干部后，有近四成的县领导在 5 年内晋升为副处级干部，七成多的县领导在 10 年晋升为副处，九成多的县领导 15 年内晋升为副处级。他们的平均时间间隔为 7.3 年。从具体时间间隔来看，公检法武工系统由于系统壁垒坚固，竞争小，平均时间间隔最短。其次是县委领导，说明他们是晋升锦标赛的领跑者，再次是政府领导，最后是人大和政协领导，等于是到二线岗位。从单位分布来看，四成是在政府系统，二成半在公检法武工系统，二成半在人大政协，只有不到一成在党委系统。县委县政府 14 名领导中，11 名晋升副处级在政府系统，加上 1 名乡镇党委书记副处级 1 年后也晋升为副县长，等于 12 名在政府系统，比例高达 86%。这意味着党委系统特别是县委对领导有更严格的标准，县领导一般先在政府历练后才能晋升为县委领导，这实际上是了中国政治体制中干部晋升的一个基本模式，即政—党螺旋晋升模式，也就从先在政府历练，然后晋升到党委系统，从而呈现螺旋晋升的形态，下一节会全面考察这一模式。

乡镇也有副处级领导，是近些年才出现的，和北山市出台政策，拉长乡镇长和乡镇党委书记的任职时间有关。目的是使得他们不急功近利，减少假政绩的发生。中县现有 5 名副处级党委书记。副处级乡镇党委书记和副厅级县委书记的出现，实际上是一种级别激励，即拉长级别，增加金字塔的高度。这种激励开辟了一个新的激励领域，隐形级别台阶和隐形职务台阶的混合得当运用，对于升迁路上的官员来说，无疑能起到合理分布的作用。但这也会对整个干部体系造成冲击，冲击波往上冲，会出现不少副省级市委书记和副国级省委书记[③]，这对于只执掌一市一省的党委书记来说，

[①] 中县还有各单位领导班子成员电话通讯簿，这个很重要，相当于“职官名录”（Nomenklatura）。

[②]指从正科级晋升到副处级的时间间隔

[③] 进入政治局的省（市）委书记实际上已经是副国级。

有点不伦不类[①]，而且，级别只有个别实施，才会有激励作用。统统提高一个级别，达不到激励目的，激励的根本还在于差别。

从轨迹类型来看，八成半的领导干部是混合型，这是因为副处级开始执行比较严格的交流回避制，很多副处级干部都是跨单位交流提拔或者异地提拔。单一类型主要指从市里下派的干部以及职务升格的干部，比如工会主席，原来是正科级，后来升格为副处级。

下面按县委、政府、人大、政协和公检法武工的系统，对 1999 年以来近 10 年的中县县领导副处级轨迹进行纵贯考察。

1999 年以来，中县县委领导共有 29 名[②]，其副处级轨迹统计如下：

表 5—14　1999—2009 县委领导副处级轨迹统计表

类型	数量	百分比	轨迹
县政府副职晋升	12	41	副县长—（政法委书记，宣传部长，县委办主任，组织部长，统战部长） 常务副县长—县委副书记
县委隐形台阶晋升	8	28	宣传部长—组织部组长，纪委书记—县委副书记，统战部长—纪委书记，县委办主任—县委副书记，政法委书记—县委副书记，县委办主任—纪委书记，统战部长—政法委书记
市党群部委办、公检法部门干部下派	3	10	团市委副书记—组织部长，市维稳办副主任—统战部长 市检察院副处级检察员—政法委书记
乡镇党委书记晋升	2	7	党委书记—（宣传部长，群工部部长）
市直部门干部下派	1	3	市档案局副局长—纪委书记
同职位交流	1	3	淮县政法委书记—中县政法委书记
县直一把手提拔	1	3	县经委主任—统战部长
人大副职出任	1	3	人大副主任—县委办主任

资料来源：干部简历

县委领导副处级轨迹主要是三种类型：一是县政府副职或者乡镇党委书记晋升，接近一半的县委领导是这个路径，有 14 名。这个路径再次验证了政—党螺旋晋升模式。二是县委隐形台阶晋升，从轨迹来看，县委领导的隐形台阶排名从小到大为：群工部长[③]—统战部长—宣传部长—政法委书记—县委办主任—组织部长—纪委书记—县委副书记。很多县领导的政治生命就消耗在这些隐形台阶中，然后调回市直局任职，然后退居二线。三是市党群部委办、市直部门或者公检法部门副处级干部下派。和县里路径相似，这种路径主要是市委办、市政府办、党群部门等干部下派，这种模式会挤压县里干部的晋升空间，但却是培养和锻炼干部的重要路径。

[①] 1997 年，中组部曾经下文，要求坚决纠正用职务和职级待遇奖励领导干部的做法。中组部提到此做法危害是：增加了领导职数，会引起干部管理工作的混乱以及引发一些不良风气。干部管理的混乱指组织部门一般下管一级，提高级别会引起干部管理的混乱。

[②] 不包括县长和县委书记，他们的轨迹放下一节进行考察。

[③] 群工部长不是常委，排在副县长的后面。

不同县之间同职位交流不多见，因为没有功劳也有苦劳，一般几年后会前进一个台阶。县直一把手提拔这个类型在中县也很少见，为什么县直一把手很少提拔为县委和县政府领导，下面还要详细考察这个问题。这个案例的特殊之处还在于，当时统战部长还不是常委，而且这个领导 80 年代做过副县长，后来因为出问题被降职，等于是东山再起。人大副主任出任县委领导，也很少见，这个领导做政府办主任时，和县长也就是后来的县委书记不合，仕途晋升上遭到排挤，出任人大副主任才 44 岁，市委抓组织的副书记认为这样安排不妥当[①]，在市委的干预协调下，得以出任县委办主任。但现在北山市，有一些县在没有位置的情况下，会安排一些干部到人大、政协任副职，有位置时再转任，这使得二线岗位成为副处级仕途的中转站，可谓是挖掘副处级职务的新尝试。这说明，惯例在开始时往往是创新和反常之举，一旦个案累积到一定程度，就会成为惯例，而惯例一旦形成，打破惯例反而被认为反常了。

1999 年以来，中县县政府副职共有 20 名，包括常务副县长、副县长和县长助理，其副处级轨迹如下：

表 5—15　1999—2009 县政府副职副处级轨迹统计表

类型	数量	百分比	轨迹
乡镇党委书记晋升	7	35	党委书记—副县长 党委书记—县长助理
县委、县政府隐性台阶晋升	5	25	县长助理—副县长 副县长—常务副县长 组织部长—常务副县长
市党群部委办、大中专院校干部下派	3	15	市委督察室副主任—副县长 经济管理学校党委书记—副县长 市团委宣传部长—副县长
公检法一把手、县直一把手或副职晋升	3	15	县检察长—副县长 封县经委主任—副县长 农业局副局长—副县长
同职位交流	1	5	淮县副县长—中县副县长
军队团级干部转业	1	5	团政委—副县长

资料来源：干部简历

县政府副职轨迹主要有三种类型：一是县委、县政府隐形台阶晋升，县政府隐形台阶从小到大排名为：党组成员—县长助理—副县长—常务副县长，其中常务副县长由于是常委，其在县委的排名是在县委副书记的后面，而在纪委书记的前面。副县长的排名一般根据资历，其权力大小，则依据分工[②]，主抓工业的权力大一些，其次是土地城建，再次是文教卫生，分管农业的权力小一些，不分工则没权。二是乡镇党委书记晋升，这是主要路径，5 名通过隐形台阶晋升的有 3 名也是乡镇

[①] 当时的市委副书记曾在大会上说，一个县人大，有 44 岁的副主任。如果认为不行，就不该提上来，既然提上来，那就要用，这样安排是很不恰当的。

[②] 分工是个大问题，其实质就是分配权力和资源，副县长的地位，看其分工就会很清楚。副县长分工一般由县委书记和县长共同协商决定。

党委书记直接晋升，这样，20 名副职中就有 10 名是这种路径，加上一名也有乡镇党委书记经历[①]，共 11 名。这再次验证了政—党螺旋晋升模式，即党务干部经过晋升锦标赛的筛选后，进入上一级的政府部门，然后再从政府部门晋升到党委部门，再进入上一级的政府部门，周而复始，螺旋上升，从而呈现螺旋晋升的路径模式。三是市党群部委办下派，这是培养干部的重要途径，也是县政府领导的一个重要来源。

公检法和县直一把手晋升，比较少见，特别是县直一把手，更是特殊。县直副职晋升，一般是非党。隔级晋升，这是非党干部晋升的一个特点。同职位交流的也是非党，因为无法进入县委，不提拔的话，只能同级转任。

1999 年以来，中县人大副职共有 9 名，职务都是人大副主任，其副处级轨迹如下：

表 5—16　1999—2009 年人大副主任副处级轨迹统计表

类型	数量	百分比	轨迹
县直一把手、部委办副职晋升	3	33	教委主任—副主任 财政局长—副主任 宣传部副部长—副主任
县领导副职转任	3	33	副县长—副主任 政协副主席—副主任 工会主席—副主任
学校、企业领导晋升	2	22	三高校长—副主任 化工集团总经理—副主任
乡镇党委书记晋升	1	11	党委书记—副主任

资料来源：干部简历

人大副主任轨迹有四种类型：一是县直一把手晋升，主要是政府办主任或者大局的局长，特别是财政局长、教育局长等。二是县领导副职转任，比如副县长、政协副主席等，也是隐形台阶晋升。三是学校、企业和医院领导晋升，基本是非党干部。四是乡镇党委书记晋升，加上 2 名县直一把手和部委办副职也是乡镇党委书记回城，等于是 3 名是这种模式。

1999 年以来，中县政协副职共有 9 名，职务是政协副主席和政协副县级干部，其轨迹如下：

表 5—17　1999—2009 年政协副职副处级轨迹统计表

类型	数量	百分比	轨迹
副县长、统战部长转任或兼任	4	44	副县长—副主席 副县长—政协副县级干部 统战部长—副主席
乡镇党委书记晋升	2	22	党委书记—副主席
政府办主任 县直一把手晋升	2	22	政府办主任—副主席
常委晋升	1	11	政协常委—副主席

[①] 其从乡镇党委书记到组织部副部长，再提拔为组织部长。

资料来源：干部简历

政协副职有四种轨迹：一是副县长和统战部长转任，这种路径中，副县长或者犯了错误，或者能力不够，等于是降格使用。统战部长转任或者兼任，是一定历史时期的现象，当时统战部长还不是常委，只是正科，现在升格为常委后，不再有这种路径。二是乡镇党委书记晋升，这说明乡镇党委书记不仅是县委县政府的后备人选，也是人大政协领导的后备人选。三是政府办主任和县直一把手晋升，有 2 任政府办主任都是这种路径。四是政协常委晋升，是非党干部，个案不多。

1999 年以来，中县公检法武工系统领导共有 19 名，其副处级轨迹如下:

表 5—18　公检法武工领导副处级轨迹统计表

类型	数量	百分比	轨迹
副职晋升正职	6	32	副检察长—检察长 公安副局长—政委 武装副部长—部长
军分区或部队下派	4	21	师通信科科长—武装部长 军分区动员科长—武装部长 军分区战勤科长—武装部长 旅后勤部部长—武装政委
同职位或同级别交流	4	21	延县政委—中县部长 上县局长—中县局长 黄县政委—中县政委 卫县检察长—中县检察长
市院（局）下派	3	16	市中院研究室主任—院长 市中院政治处副主任—院长 市中院刑事庭庭长—院长
乡镇党委书记晋升	1	5	党委书记—工会主席
职务升格	1	5	工会主席（正科—副处）

资料来源：干部简历

公检法武工领导轨迹主要有四种：一是副职晋升正职，这是和垂直部门相类似的轨迹，是很重要的一种路径。二是军分区或部队下派，这是武装部领导的轨迹。三是市院（局）下派，主要是法院系统，公安局和检察院个案不多。四是同职位或同级别交流，在这 4 名中，2 名是副职晋升正职，1 名是乡镇党委书记晋升，1 名是部队下派。

从县领导的副处级轨迹上看，特别是从中县近 10 年的实际来看，县委县政府领导不少是从乡镇党委书记产生，没有 1 名是从县直一把手产生[①]，为什么？

这取决于职位的特点，职位所拥有的权力和资源，以及职位在全县政治格局中的地位，还反映了中县的政治变迁和地方政治文化，同时也有组织部门的用人导向问题。

[①] 一名统战部长由县经委主任出任，但当时统战部长还是正科级，而且这名经委主任曾经任过副县长，等于是东山再起，情况特殊。

很多干部说，1980年代，县直一把手中还出过县委县政府领导，90年代以来，特别是95年以来，则基本不再产生。这是因为80年代计划经济时代，权力和资源很多分布在县直，比如商业局财政占县财政的一半以上，地位在全县非常重要，而不少乡镇财力无法与之相比。同时当时晋升还不需要消耗很多经济资源。但是90年代以来，随着市场经济的全面建立，乡镇经济崛起，现在中县每个乡镇财政都高达几百万甚至上千万，县直部门的财力根本无法与之相比，这是经济实力格局的大异位。同时现在采用的民主推荐制度，使得晋升需要消耗相当的经济资源，县直一把手根本拼不过乡镇党委书记，这是乡镇党委书记出县委县政府领导的经济因素。

从政治因素来看，乡镇党委书记是县里的一方大员和地方诸侯，决定着几万人的稳定和发展问题，因此，在全县的位置举足轻重，县里往往把政绩好，能力强，经验丰富，阅历全面的干部放在党委书记的位置上，在选人时非常严肃和慎重。同时，乡镇作为一级政府，是全面工作，“上面千条线，下面一根针”，直接面对群众，乡镇党委书记需要处理很多麻烦和棘手问题，这样就使得其视野开阔，方法多样，能力全面，这些，是只负责一个专门领域的县直一把手无法比的。也就是，县直部门往往是线上的工作，比较专门单一，其在全县政治格局中的地位没有乡镇重要，其一把手的权力和资源，也比不上乡镇党委书记。

同时，在中县政治生态的演变中，形成了这样的惯例，就是乡镇党委书记升迁县委县府领导无望，才回县城出任县直一把手[①]，等于已经过了晋升锦标赛的筛选，其年龄也往往偏大，这样也就不大可能再从这个群体中产生县委县政府领导。

这个惯例一旦形成，就具有很大的生命力。一些县长在组织班子时，往往向组织部门要求选配具有乡镇党委书记经历的干部[②]，从而不断强化这一惯例。反例则不多见，前几年，中县一个出身于政治大家族的大局局长，积极运作晋升为县政府领导，但过程很不顺畅，加上一次电梯事故受伤，心灰意冷，遂停止了运作。2000年，中县县政府要配备1名少数民族副县长，教育局长作为人选已经公示，却在公示期间遭到密集的告状[③]，使得这一有可能打破惯例的特殊案例也流产失败。

惯例的形成也和一个地方的实际和政治文化有关，一些县的大局局长，比如财政局长、交通局长、计生委主任等等也会出县领导。比如临近的封市，有28个乡镇，竞争激烈，这样，一些大局局长往往被提拔为县委县政府领导，比如，一名中县的副县长就是封市的经贸委主任提拔而来。而原县的组织部副部长是产生副处级领导的一个职位，中县的一名组织部长就是原县的副部长提拔而来，但是，这些领导大多也都有乡镇党委书记的经历，只不过又增加了县直部门的任职经历，而中县则是直接从乡镇党委书记中产生副处级领导干部。这些和古代的“不历州县，不拟台省”的官员资历要求，精神一脉相通。同时，从组织上用人导向上来看，具有县直和乡镇双重经历的无疑在晋升时更有优势。

中县副处级干部的仕途发展呈现很大的不同，县委、县政府领导以及公检法武系统领导，是一线岗位，他们的仕途还在发展期，去向一般是县里的（副）处级或者市直的（副）处级。而人大、政协的领导，是二线岗位，一般是退休，政治生命停止在副处级。下面选择已经退休的人大副主任

---

① 很多干部说，80年代，乡镇党委书记如果晋升无望，回县直安排的并不好，当时一个农委，安排了6个乡镇党委书记回来任副主任。而现在，乡镇党委书记回城，一般都是大局局长。

② 一位县领导说，其在北京信访值班时，很多乡镇领导非常期望干过乡镇党委书记的县领导去值班，因为他们方法多，经验多，可以减少很多麻烦。

③ 原因是教育局内部人事调整

和政协副主席案例各一，分析其轨迹。

案例一：人大副主任叶道基。1943 年出生，中县大水乡人，1964 年加入中共。中县一高毕业，1963 年参军入伍，历任战士、班长、文书。1968 年在白阁公社工作，1969 年在县电影管理站工作，1970 年，任南方公社武装部干事，1975 年后，历任华生公社武装部副部长、部长、党委委员、副书记。1983 年，任西城乡经联社主任，1984 年，任西游镇党委书记，1990 年 2 月，任宣传部副部长，1990 年 4 月，任县人大副主任。2003 年退休。从 1990 年人大副主任，副处级，到 2002 年退休，共 12 年。

案例二：政协副主席杨和平。1946 年出生，中县西城乡人，1982 年加入中共。1964 年，县水利局工作员，1965 年，西城公社南原学校任教。1975 年—1983 年，西城公社武装部干事、副部长，1983 年—1989 年，南方镇管委会主任、党委书记，1989 年—1990 年，政府办副主任，1990—1993 年，农牧局局长，1993 年—1997 年，政府办主任，1997 年，县政协副主席，2006 年退休。从 1997 年任政协副主席，到 2006 年退休，共 9 年。

从他们的轨迹可以看出，人大政协副职基本都是中县人，他们是地方利益的代表，也是地方利益集团的重要成员。同时也可以看出，一直到 90 年代初，乡镇党委书记回城安排的还不好，都是先出任部委办副职。安排的好一些是 1995 年以来的事情了。同时他们都有长短不一的副处级经历，但政治生命都停止于副处级。

第四节　正处级

处级[①]是中县干部四层金字塔的塔顶，成长为处级干部，不仅需要有高超的能力和素质，全面的工作阅历和经验，炉火纯青的领导艺术，还要有强大的政治资源、经济资源和关系人脉。中县现有干部 11000 多人，实职处级干部只有 4 人，可以想象其成长之路多艰多难。

中县的处级职位分布是：

县委：县委书记

人大：人大主任

县政府：县长

政协：政协主席

一、处级轨迹

1999 年以来，中县共有处级领导 9 名，下面是他们从副处级到正处级的轨迹：

表 5—19　1999—2009 处级领导处级轨迹统计表

	时间差（年）		平均时差	单位分布				类型	
	0-5	6-10		县委	人大	县政府	政协	单一	混合
县委书记（3 人）		3	7	3					3
人大主任（2 人）		2	9		2				2
县长[②]（5 人）	1	4	6.8			5		1	4
政协主席（2 人）		2	7.5				2		2

① 也称县级

② 3 名晋升为县委书记，也就是县委书记和县长有 3 人重合。

总数	1	8	7.2					1	8
百分比	11	88		33	22	22	22	11	88

资料来源：干部简历

从四大家一把手副处级晋升为正处级的时间来看，只有 1 名县长是 5 年内，其它 8 名都是 10 年内，平均时间间隔为 7.2 年。从单位分布来看，10 年间，县政府有 5 位县长，县委有 3 任书记，而人大政协各分别只有 2 名主任和主席，说明一线岗位领导流动率要大于二线岗位，也说明一线岗位是领导的蓄水池和历练地，是晋升的中转站。从轨迹类型来看，8 名县领导都是跨单位晋升或者异地提拔，只有 1 名县长是由中县常务副县长晋升。

下面来看县领导各个级别之间的平均晋升时间间隔：

表 5—20　县领导晋升时间间隔统计表

晋升为副科（年）	**副科到正科（年）**	**正科到副处（年）**	**副处到正处（年）**
8	2.7	7.3	7.5[①]

资料来源：干部简历

从平均时间间隔来看，从一般干部晋升为副科级，是需要时间最长的，从副科晋升为正科，则是时间间隔最短的，这些领导能成长为县领导，和这个时间间隔短有很大关系。正科到副处，和副处到正处，时间间隔都需要 7 年多。这样，1 名 22 岁毕业的大学生，30 岁成为副科，33 岁成为正科，40 岁成为副处，48 岁成为正处，55 岁成为副厅。所以县乡领导干部基本上到正处级就到头了，极个别的可以成为副厅级，这就是他们的政治生命周期。

下面考察 1978 年以来四大家正职领导的轨迹。

二、县委书记和县长轨迹

表 5—21　1978—2009 年县委书记轨迹统计表

序号	**姓名**	**任职时间**	**任前职位**	**任职时间**
1	房祥奋	1977.12－1980.9	北山地革委水利局局长	2 年 9 个月
2	王府希	1980. 9－1984. 4	县委副书记	4 年 4 个月
3	张大功	1984. 4－1985. 8	县委副书记	1 年 4 个月
4	陈大军	1985. 12－1991. 6	常务副县长	5 年 6 个月
5	武强立	1991. 8－1994.12	县 长	3 年 4 个月
6	陈遵义	1993.12－1994.12	县 长	1 年
7	陈道白	1994.12－1997. 3	地区行署副秘书长	2 年 3 个月
8	李朝中	1997. 3－2000. 5	县 长	3 年 2 个月
9	杨玉琴	2000. 5－2004. 2	县 长	3 年 9 个月
10	林庆生	2004. 2－ 至今	县 长	5 年 8 个月

① 为了资料统一，只统计了现任的四大家一把手。

资料来源：县委办

1978 年以来中县县委书记轨迹主要是三种：一是县长晋升，从 1991 年以来，基本都是这种模式，已经形成了很稳定的路径。陈道白的行署副秘长只干了 6 个月，是个过渡，之前其是黄县县长。等于是 10 位书记有 6 位是这种路径，并且基本都是本县县长晋升，而从政治形势上来看，现任县长接任县委书记也基本确定。二是县委县政府副职晋升，这种路径只存在于 1990 年之前，更进一步是说 1984 年机构改革前后，当时破格提拔学历干部，张大功、陈大军都是这种情况，这种路径 1990 年之后不再出现。三是市直和部委办干部下派，个案很少，也是一种路径。从任职时间来看，基本是 5 年以内，平均是 3.3 年，等于是一个任期满就要调整[①]。

下面看 1978 年以来中县县长的轨迹

表 5—22　1978—2009 年县长轨迹统计表

序号	姓名	任职时间	任前职位	任职时间
1	房祥奋	1977.12—1980.9	地革委水利局局长	2 年 9 个月
2	王府希	1980.9—1981.5	县委副书记	4 年 4 个月
3	房石田	1981.5—1984.4	县革委会副主任	2 年 11 个月
4	陈启航	1984.6—1988.4	黄县县长	3 年 10 个月
5	武强立	1988.4—1991.8	常务副县长	3 年 4 个月
6	陈遵义	1991.8—1994.2	市计划委员会副主任	2 年 6 个月
7	李朝中	1994.2—1997.2	常务副县长	3 年
8	杨玉琴	1997.3—2000.4	市供销社副主任兼棉麻公司经理	3 年
9	林庆生	2000.12—2004.2	延县常务副县长	3 年 2 个月
10	孙亚水	2004.4—2007.9	北山市阳河区常务副区长	3 年 2 个月
11	张国华	2007.10—至今	延县常务副县长	2 年

资料来源：县政府办

1978 年以来，中县县长轨迹有三种：一是常务副县长或县委副书记晋升，这是主要路径，11 名县长中有 7 位是这种路径。加上杨玉琴是从卫县常务副县长位置上出任市供销社副主任，只干了 1 年，是个过渡，等于是 8 位。二是市部委办或市直部门干部下派，有 3 位是这种路径。三是同职位交流，是个特殊情况。本来黄县的陈启航时要出任北山地区某县县委书记的，任命都已经决定，只是还没有宣布，黄县一些干部得知后，由于时间急迫，写信已经来不及了，就利用电报向省委组织部告状，硬是让组织部门收回了任命，并开了电报告状的先例，在北山地区影响很大。从任职时间来看，也基本是 5 年以内，平均是 3.2 年，也基本是一个任期任满。

三、人大主任和政协主席轨迹

[①] 原来一个任期是 3 年，现在一个任期是 5 年。

中县人大政协从 1981 年才开始恢复，下面是 1981 年以来中县人大主任的轨迹。

表 5—23　1981—2009 年人大主任轨迹统计表

序 号	姓　名	任职时间	任前职位	任后职位
1	王仲关	1981．5－1990．4	县委副书记	退休
2	陈大军（县委书记兼）	1990．4－1991．6	常务副县长	省轻工厅副厅长
3	李墨雨（代）	1991．8－1993．2	封市组织部长	退休
4	武强立（县委书记兼）	1993．2－1993.12	县长	市委副秘书长
5	张雨基（县委副书记兼）	1994．4－1995．3	县委副书记	市总工会主席
6	陈道白（县委书记兼）	1995．3－1997．3	黄县县长	市人大副主任
7	李朝中（县委书记兼）	1997．5－1997.12	县长	市发改委主任
8	张申章	1998．1－1999．5	县委副书记	市人大法制委主任
9	袁维朝	2000．2－2002．3	副县长	在任因病去世
10	刘布希	2003．7－至今	统战部部长	

资料来源：县人大办

1981 年以来，中县人大主任有二种轨迹：一是县委县政府副职晋升，这是一种重要路径，10 名人大主任中有 5 名是这种模式，而且专职的人大主任基本都是这个模式。二是县委书记或副书记兼任，这也是一个重要路径，一半的人大主任是这种模式。这是为了加强人大工作，同时避免一些干部任职在人大表决中通不过的政治事故的发生。而从 1998 年以来，兼任现象不再有，这是因为人大主任职位也是重要的干部资源，不兼任的话就可以多安排一个领导出任，从整个河南省来看，由于职位竞争激烈，干部职位资源稀缺，兼任现象较为少见。从专职的人大主任任职后情况来看，基本都是退休，现任的人大主任明年也年龄到站，要退下去，这和其二线岗位性质有关。

下面来看 1981 年以来中县政协主席的轨迹

表 2—24　1981—2009 年政协主席轨迹统计表

序 号	姓名	任职时间	任前职位	任后职位
1	张泰康	1981．5—1984．4	县委副书记	汝县县委副书记
2	梁均达	1984．4—1985.11	县委副书记	地区交通局局长
3	杨国飞	1986．3—1987．3	县委副书记	地区二工局局长
4	丁仲浩	1987．4—1990．4	县委副书记	离休
5	张梅芝	1990．4—1997.12	县政府副县长	市政协民宗委主任
6	王林原	1997.12—2007．3	县纪委书记	退休

7	卢庆华	2007．3—至今	汝县统战部长	

资料来源：县政协办

1981 年以来，中县政协主席的轨迹很确定，就是县委县政府副职或常委晋升，其中 4 名是县委副书记，其它 3 名分别是纪委书记、统战部长和副县长。从他们任职后情况来看，1987 年之前，政协主席职位是中转站，之后则基本是退休，但现任政协主席有可能接任人大主任，然后退休。

四、政—党螺旋晋升模式

综合中县领导干部轨迹来看，有两个问题很值得考察：政—党螺旋晋升模式以及党政系统和人大政协系统所形成的超稳定结构。

政—党螺旋晋升模式是指干部先在政府系统历练，然后晋升入党委系统，然后再晋升入上一级的政府系统，再晋升入党委系统，从而周而复始，呈现螺旋上升的晋升特点。这里"政"指"政府系统"，"党"指"党委系统"。 政—党螺旋晋升模式是中国（地方）政治精英晋升的重要模式，其形成的根本原因在于中国政治体制中的党政分开以及党政干部一元。党政分开导致的职能分化使得政府系统和党委系统承担了不同的职能，并逐渐形成了"政府干事、党委决策"的基本分工格局[①]以及党委系统比政府系统高半格的权力格局，这使得政府系统干部流动到党委系统，即使是同级别流动，也被认为是一种晋升。政—党螺旋晋升模式使得干部先在政府系统历练，经受实践锻炼，[②]而被实践证明能力更强，素质更高，经验更为丰富的干部进入得以党委系统，从而使得党委系统成为政治精英人才的高地，并保证了党委决策的相对全面和正确，这无疑对于巩固政权，加强党的执政地位，都很有意义，而且这本身也是党的领导地位的具体体现，所以，党政分开是加强党的领导，而不是削弱党的领导，其要义就在于此。

在中县，政—党螺旋晋升模式的具体路径就是：

副乡镇长—乡镇党委副书记—乡镇长—乡镇党委书记—副县长—县委常委—县长—县委书记

这个路径链中，副乡镇长、乡镇长、副县长、县长都是政府系统职位，乡党委副书记、乡镇党委书记、县委常委、县委书记都是党委系统职位。从前面的统计来看，15 名乡镇长有 9 名是从乡镇党委副书记或者具有乡镇党委副书记经历的晋升，15 名乡镇党委书记有 12 名是从乡镇长晋升，5 名副县长有 4 名是从乡镇党委书记晋升，7 名县委常委或副书记有 5 名是从副县长晋升。1978 年以来，11 名县长有 8 名是从县委常委晋升，10 名县委书记有 6 名是从县长晋升。

这些数字充分证明了这一模式的存在，并且是县乡干部晋升的主要模式。

香港科技大学教授臧小伟认为，中国党委系统和政府系统的政治精英呈现二元精英路径模式，即党委系统和政府系统选拔领导干部时有不同的标准，政府系统比较强调高学历和专业知识，党委系统则强调较高的政治忠诚。也就是政府系统选拔专业性精英，党委系统选拔政治性精英。（Zang Xiaowei ,2008:265—277）台湾政治大学黄信豪博士通过对 1978—2008 年中国政治精英的大规模统计分析，认为：改革开放后中国大陆政府部门干部选拔，不存在特定技术专长的集体性考量。政府部门精英甄补并无外于党务部门之外的单独管道（黄信豪，2008：130）。从政—党螺旋晋升模式来

[①] 中县官场流传这样的顺口溜：县委挥手，政府动手，人大举手，政协拍手，极其形象生动地说明了党委决策，政府干事，人大表决，政协参政的基本分工格局。

[②] 在中县，由于副县长职数不多，只有 5 名，每个副县长都分管不少部门，而且所面对的都是实际问题和具体问题，不少副县长整天都忙的焦头烂额，而我也因为替一些副县长开会和做事，影响了论文的写作，所以副县长的职位应该多配一些。

看，黄信豪的观点无疑更全面，也更反映中国的实际；而臧小伟之论无疑是把党委系统和政府系统割裂的“书生”之论，是对魏昂德教授的中国管理精英和专业精英二元路径的过度演绎，没有从中国党政精英互相流动和混岗培养的实际来进行考察。同时，党管干部的原则也决定了党政领导干部的选拔任用遵循的是相同的原则、要求和程序，《党政领导干部选拔任用工作条例》对此有明确的规定，不存在党政二元精英分途的问题。而政府系统和党委系统领导干部的差别，比如：学历、党龄等等，更多是政—党螺旋晋升模式所导致的时间间隔造成的。

下面考察县委县政府和人大政协所形成的超稳定结构。

对于县委县政府一线岗位来说，先在政府实践历练，然后晋升入党委系统决策，从而保证了工作的延续性和决策的全面性。而且这些一线岗位领导干部的年龄结构基本是在 35—50 岁之间，正是年富力强，又有经验又有实践的人生高峰期，等于是把政治精英的人生精华时期放在了党政系统。在一线岗位竞争式晋升的锦标赛中，优胜者得以继续晋升，淘汰者则可以进入人大政协二线岗位，继续发挥监督或者参政的作用，这样就形成既有出口，又有后路的超稳定结构。这对于政治体系的良性运转，平衡各种力量结构，缓冲体制内的矛盾和争斗，起到很大的作用，因此是改革开放 30 年取得巨大成就的体制基础和组织基础之一。

第五章　　摇 篮

敲梆的过桥
敲锣的过桥
不断的是桥下流水的声音
卞之琳：《古镇的梦》

摇篮指的是产生干部的机构和岗位。中国政治体系的一大特点就是机构和岗位出产干部的不均衡性，一些机构和岗位产生了干部流，不断吸收和输送干部；一些机构和岗位则是一潭死水，干部基本不流动。多出干部的机构和岗位有这些特点：一是权力和资源丰富，在一个区域的位置重要。二是形成了“高进高出”的干部流动机制：组织部门会把能力强、素质高的干部放在这些位置，经过几年历练后，委以更高的重任，从而形成了优势累积效应。这就是中国干部政治生涯中的关键部门、关键岗位（“双关”）机制，即产生干部的摇篮。

第一节　多出干部的机构

从全县的角度看，中县出产干部比较多的关键机构有：

党群口：县委办，组织部，纪委，政法委，宣传部，团县委。

政府口：政府办，林业局，教育局，卫生局，农业局。

政法口：公检法部门

乡镇：重点镇

由于公检法部门和垂直部门行业壁垒坚固[①]，和地方干部交流不多，因此不在本节的研究范围之内。同时，县委办和政府办性质职能以及出产干部都有类似的地方，因此放在一块考察。

一、县委办和政府办

统称“两办”，分别是中县县委和县政府的办事机构，是中县两大权力核心所在地。县委办是县委的综合办事机构，内设机构有：综合科，秘书科，信息科，督察室，目标办，政研室，并入的有机要局和保密局。

县政府办则是协助县政府领导同志处理县政府日常工作的综合办事机构。内设机构有：综合科，秘书科，目标科，信息科，农经科，经贸科，社会发展科，档案科，督查室，经济体制改革科。并入的有民宗局、外侨办和法制办。

下面对两办产出的现任正科级一把手以上干部进行数量考察。

表 6—1　两办产出正科级一把手以上干部统计表（截至 2009 年 7 月）

	县领导（32 人）				乡镇领导（30 人）		县直领导（83 人）	垂直部门领导（12 人）
	县委	人大	政府	政协	乡镇长	乡镇党委书记		

[①] 这些部门多出干部的意义是竞争小，单位内部提拔机会多，同时公检法系统内部领导职位多。

	1	3	1	2	2	6	24	2
总数	7				8		24	2
百分比	22				25		29	17

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，有22%的县领导，25%的乡镇领导，29%的县直领导，17%的垂直部门领导曾经在两办工作过，充分说明两办是中县领导干部的摇篮，是领导干部的蓄水池和发源地。

两办干部成长的特点是：提拔快，流动快，而且大多委以重任。很多干部说，只要进了两办，最低也是副科级干部，一般都能成为正科级干部。两办是官员的孵化器，很多干部历练几年就要出去，从而使其一直保持较高的流动状态。从中县最近的副科级干部调整来看，副科级指标是根据单位地位进行分配的，小局一般 1 名，大局 2—3 名，乡镇 3—4 名，而两办各分配了 5 名，两办在全县政治中的地位由此可见一斑。

两办干部流动实行的是再筛选机制，这有两种类型：一是把能力和素质高的一般同志筛选进来，进来一般就是股级[①]，工作几年后，提拔为副科级，然后下派到乡镇或者县直出任副职。也就是两办的干事、秘书、科长派下去，一般出任副乡镇长、党委副书记或者县直的副局长。比如大门镇党委书记房龄道就是在 30 岁的时候，从政府办的副科级科长到西城乡出任党委副书记，这种路径在两办产生的干部中占了相当比重。二是两办的副主任出任乡镇长、乡镇党委书记或者县直一把手。出任两办副主任有 2 个途径：内部晋升或者从外面筛选进来，其中再筛选是主渠道。比如这次县政府配备的 10 位副主任，除了原来的 2 位外，从外面筛选进来 5 位，他们大多是乡镇的副书记或者县直的副局长，内部晋升 3 位。两办的副主任，年轻一些的下派出任乡镇长，年龄大的则出任县直一把手，比如最近的正科级调整中，政府办 4 名副主任，1 名出任交通局长，1 名出任统计局长，1 名年轻些的出任乡镇长，1 名出任组织部副部长。

两办是中县政治的双子星座，产出干部一般对等平衡，也就是县委办出几个，政府办也出几个，但有时也不均衡。县委办出干部鼎盛时期，中县 14 个乡镇党委书记，其中 7 个出自县委办。但有时政府办也多出干部，比如这次正科级调整，政府办出去 4 名副主任，县委办则只出去 1 名。政府办多出的原因是县委书记往往是县长接任，对政府办的干部知根知底，如果晋升为县委书记后不久就调整干部，政府办的干部肯定沾光。

两办为什么多出干部？因素大致有：

1．高进高出。两办再筛选机制一般把乡镇或者县直单位表现好的，基本培养成熟的干部选拔进来，进来就可以用，从而避免了再培养的麻烦。这个再筛选程序一般比较严格，比如县委办就曾经有过这样的选人标准：能写的，能吃苦的，农村出身的，相貌端庄的。政府办曾经为了选拔一个通讯员[②]，经过了 3 次海选，费了很大的人力物力。而且这些人员一般还试用半年到 1 年，如果表现不好，则退回原单位，这就使得留下来的基本都是精英。

2．高端历练。两办作为县里的权力中心，其干部的实践锻炼和眼界视野都是高端的。同时作为综合协调部门，要参与很多县里的重大活动，要组织县里的各种重要会议，要撰写各种指导性文

[①] 20 世纪 80、90 年代，干部进了两办就是股级，秘书和科长则是副科级，两办规格高，其含义就在于此，后来，机构改革把科长职位降为股级，但不少科长仍为副科级。

[②] 服务县领导的生活，是县政府工作人员的最底层，一般服务几年后流动到各个科室。政府办的通讯员曾经产生了几个乡镇长和乡镇党委书记，这也是两办地位的一个体现。

件和深度调研报告，要解决很多重大和棘手问题，这些实践和视野都是其它单位无法比拟的。

3．服务领导。两办是直接为县委县政府领导服务的，是领导身边的人，在服务的过程中，能够学到很多解决问题的办法，能够感悟很多领导艺术，能力和素质无形中就能得到很大提高。西方有一句谚语：你经常和谁在一起，你就是什么样的人。经常和县领导在一起，潜移默化中就具备了领导的素质。同时，服务领导，既有功劳也有苦劳，领导也知根知底，这样，一旦有提拔机会，两办的干部肯定是领导首先想到的。不少县领导都会为服务自己的干部晋升积极打招呼和运作，这既是两办的惯例之一，也是人之常情。

二、党委口：组织部和纪委

在中县，组织部和纪委是县委的两大核心部门，一个管干部选拔，一个给干部惩罚。很多干部形象地称这两个部门职能是：一个戴帽，一个摘帽。根据中县机构编制委员会办公室的《中县党政机构改革‘三定’方案》，组织部是县委主管全县组织工作和干部工作的职能部门。其主要职责是：干部调整、考核和配备，组织建设，干部队伍建设，干部教育，组织人事制度改革，知识分子工作，公务员制度实施等等。内设机构有：干部科，组织科，办公室，青年干部科，知识分子工作办公室，干部监督科，组织员办公室，并入的有县直工委，管理老干部局和党员干部培训基地。

纪委和监察局合署办公，实行一套机构，两个牌子。纪委监察是党的纪律检查和政府行政监察的职能部门，对县委全面负责。其主要职责是：党风廉政建设，党的路线方针政策的执行，行政监察，违纪违法的查处，党风党纪政纪教育等等。其内设机构有：办公室，监察室，宣教调研室，执法监察室，第一纪检监察室，第二纪检监察室，案件审理室，信访室等。管理党员宣教基地，也就是对党员干部实施双规的地方。

下面对县委职能部门的产出的现任正科级一把手以上干部情况进行数量考察

表 6—2　县委职能部门产出正科级一把手以上干部统计表[①](截至 2009 年 7 月)

	县领导	乡镇领导	县直领导	垂直部门领导
组织部	3	6	9	
纪委		2	5	
政法委	1	2	3	
宣传部	1		5	
统战部			1	
县委办	6	4	13	
政府办	1	4	11	2

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，组织部产出的干部明显比纪委、政法委和宣传部都要多，有较为明显的部门优势，纪委、政法委和宣传部相差不大，这是因为在调整干部时，对于常委分管的职能部门，一般是遵循平衡原则，就是纪委出几个，政法委也要出几个，从而容易达成常委之间的共识。但如果某个常委比较强势或者和县委书记关系较好，其分管的系统往往可以多出一些，但也不会多出很多。所以县委职能部门出产干部遵循的一般模式是：平衡基础上的不均衡。

[①] 为了便于比较，统计包括了县委办和政府办。

从部门出干部的比较来看，县委办第一，贡献了 6 位县领导和 17 位县直、乡镇领导。组织部第二，贡献了 3 位县领导和 15 位县直、乡镇领导。政府办第三，贡献了 1 位县领导和 17 位县直、乡镇和垂直部门领导。纪委、政法委和宣传部基本持平，统战部最少。

从现在来看，组织部的权力和资源有弱化的趋势。很多干部说，1980 年代，组织部的权力很大，干部科长就能决定副科级甚至一些正科级的人选和提名。当时风气比较正，组织部工作作风也扎实[①]，人选提交县委后，往往改动不大就通过。当时很多干部被提拔都还不知道。但现在，权力出现集中化，干部科长和组织部副部长权力弱化，权力集中到常委、组织部长和县委书记。同时，计划经济向市场经济的转变，使得干部资源也市场化，多方活动运作以及职位货币交易都是市场经济下的新情况。并且都是盯紧某个职位，积极运作，才可能成功，这也真是天翻地覆了。

组织部出干部的类型有三种：一是干事、科长下派到乡镇出任乡镇副职或正职，特别是干部科科长和办公室主任，都是乡镇领导的后备人选。比如一位副县长曾是干审科科长，然后下派出任乡党委副书记，县检察长和一位人大副主任，也是这个路径。二是干事、科长出任县直副职或正职。比如一位乡镇长就是干部科长后出任老干局局长。三是组织部的副部长出任县直一把手，刚调整的民政局长以及去年调整的教育局长都是副部长转任的。

组织部为什么多出干部？其主要因素有：

1．部门优势。组织部本身就负责干部的考察、选拔和配备，近水楼台先得月，其多出干部自是顺理成章。同时，组织部的工作特点往往要求干部严肃、认真和稳重，不能跑风漏气，不能乱说乱讲，纪律性比较强，这些都和领导素质相合。一位组织部出来的副县长说，其没有进组织部之前，爱说爱笑，进去之后，几年下来，性格大变，不苟言笑，但也稳重成熟很多。

2．高进高出。组织部进人也是再筛选机制，甄补干部比较严格。同时由于主管干部，对干部的情况比较了解，这样就能把一些能力强，素质高的干部选拔进组织部。一位组织部副部长说，分配时代的大学生，是党员的，做过学生干部的，组织部都会很留意，并会选择一些优秀的留到部里。同时，组织部的领导往往也有意识鼓励部下流动。一位组织部长曾对组织部的干部说，组织部是人生路上的一座凉亭，不是归宿，锻炼后是为了更好的走路。这种高流动率也是其出干部的重要原因。

纪委多出干部是近几年的事情，主要原因是其内部领导岗位多。现在，纪委的 9 名常委都是正科级，10 多名室主任都是副科级，这使得其一般同志很容易就被提拔。所以很多干部说，现在纪委的干部都不够提拔的，基本都是副科级干部了。而从县委办到纪委的华生镇党委书记陈山辉也说，他们一起进入县委办的几个干部，他是最早被提拔为副科级的，原因就是他不久就调到纪委了。

三、政府口：林业局、教育局和农业局

林业局、教育局和农业局都是县政府的重要工作部门[②]。根据中县机构编制委员会办公室的《中县党政机构改革‘三定’方案》，林业局是主管全县林业工作的县政府工作部门，内设机构有：营林股，经济林股等。教育局是主管全县教育体育事业的县政府工作部门，内设机构有：办公室，人事股，计划财务股，基础教育股，职业教育和成人教育股，师资培训股，体育股等等。农业局是主管全县农业和农村经济工作的县政府工作部门，内设机构有：办公室，人事劳动股，科技教育股，农业资源区划办公室，农业生产股，农村经济体制与经营管理股，农业政策法规股，市场与经济信

[①] 不少干部说，当时组织部考核，可以吃住在乡里，和很多干部进行访谈，这样对干部情况能吃得很透，因此选人往往选的很准。

[②] 严格来说，林业局只是中县的中等局，不是县政府的关键部门，其出干部多是统计时才发现的，出乎我的意料。

息股，农民负担监督管理委员会办公室等。

下面对县政府主要职能部门出产的现任正科级一把手以上干部进行数量考察

表 6—3　政府主要部门产出正科级一把手以上干部统计表（截至 2009 年 7 月）

	县领导	乡镇领导	县直领导	垂直部门领导
林业局	2	1	6	
教育局	2	1	6	
农业局	1		4	1
粮食局		2	2	
财政局			2	
人劳局		1	1	
卫生局			2	

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，林业局和教育局分别贡献了 2 位县领导和 7 位乡镇、县直领导。林业局贡献的县领导是县委书记和宣传部长，教育局则是人大副主任和政协副主席，所以林业局排在了第一位。农业局和粮食局次之，这两个部门是计划经济时代以农业为主的中县的政府核心部门，但市场经济下，农业局还是大局，粮食局则已经衰落了。财政局、人劳局和卫生局则相差不大，出产干部也不多。

林业局、教育局和农业局出产干部的特点是：它们是干部工作的第一个单位，毕业后根据专业对口的原则往往分在这些部门。同时，这些部门都是干部们政治生涯的起点和股级干部阶段，是他们的“专业化”成长阶段。

所以，如果以单位来划分干部们政治生涯的话，乡镇、县直部门是起点和股级阶段，乡镇、县直和党群部委办是副科级和正科级阶段，四大家和公检法武工系统是副处阶段，四大家一把手是正处阶段。

农林、教育职能部门为什么产出干部相对较多？主要因素有：

1．院校分布和专业分配。从前面的分析就可以看出，中县干部主要是北山市域内的地方精英。1978 年以来，河夏林校、南山林校、中天林校以及北山农校、北山农机校，还有北山地区的四个师范学校，每年都招收相当数量的学生，起到了精英收割器和孵化器的作用，而其它系统则没有或者缺乏相应的精英学校。这些学生分配时遵循“专业对口”原则，大多分在农林和教育系统，这是这些系统出干部多的根本因素和源头因素。

2．学历干部聚集。农林和教育系统是知识分子聚集的地方，是知识型干部扎堆的地方。同时，不少干部都遇到了 1984 年前后的机构改革，当时大幅度提拔文凭干部，这些系统由于学历干部聚集，肯定要多出不少干部。特别是教育系统，如果把教师出身的也统计进来，那就是当之无愧的出干部第一的地方了。

3．地方需要。对于农业为主的中县来说，农林和教育干部是地方发展所急需的人才资源。时势造英雄，一个地方发展需要什么类型的干部，就必然导致此类型干部的崛起。对于农林和教育系统的干部来说，容易做出成绩，因此也容易脱颖而出，从而走上领导岗位。

财政局、人劳局和计生委在中县政府系统中地位显赫，特别是财政局，堪称第一大局，为什么

出干部不多？

这是因为这些局权力和资源多，在县里地位高，待遇好，干部一旦进入，都不愿意出来，结果导致干部积压，进步反而慢了。不少干部说，财政局的一些干部宁肯做股长，也不愿意到别的局做副局长或者到乡镇做副职。因为出来容易，进去难，一旦流动出来，回去就很难了。在这次正科级调整中，一位到民政局做副局长的财政局党委委员就在一次喝酒时大倒苦水，说一个领导把他踢出财政局，是往死里整他，因为他不愿意出来。

四、共青团县委

共青团中县县委是中县青年干部的摇篮，这是由团的职能和使命决定的。其内设机构有：组织部，宣传部，学校少年部，工农青年部等。

下面对共青团县委产出的现任正科级一把手以上领导干部进行数量考察

表 6—4　团县委产出的正科级一把手以上领导干部统计表（截至 2009 年 7 月）

	县领导	**乡镇领导**	**县直领导**
团县委	4	4	6

资料来源：干部简历

1978 年以来，团县委在只有 4—6 名行政编制的情况下，产出了这么的多的领导干部，可以说是名副其实的领导干部的摇篮。如果从部门比较的角度看，团县委是排在政府办之后的第四大干部摇篮。而如果根据人员比例来统计出产率的话，团县委则是不折不扣的第一大干部摇篮。

团县委产出干部的类型有两种：一是团县委各部部长或副书记出任乡镇和县直部门副职，比如现任机要局局长就是任学生部部长后出任畜牧局副局长，现任县委副书记则是任组织部长后出任镇长助理。团县委副书记一般是出任乡镇党委副书记，比如副县长曹岩就是副书记出任西城乡党委副书记。二是团县委书记出任乡镇长或者县直一把手，近些年，在中县形成了很固定的模式，就是团县委书记出任乡镇长。

为了更好地了解团县委出干部的情况，现对 1978 年以来的历任团县委书记轨迹进行考察：

表 6—5　1978—2009 年历任团县委书记统计表

姓名	**任职时间**	**任职年龄**	**任前职务**	**任后职务**	**现任职务**	**情况说明**
原器干	1979.2-1982.2	不明	县委办公室	县政府办副主任	退休	文革后被划入三种人，又因妻子经济问题，降为一般干部。
郭建民	1982.5-1985.3	28-31	团县委副书记	县委宣传部长	海南三亚市副市长	父亲为中县南下海南干部，和某任县委书记关系密切
张国际	1985.12-1988.12	22-25	团县委秘书	北方镇党委书记助理	人劳局局长	岳父时任县财经委主任。哥哥的岳父时任汝县县委书记，
刘石田	1988.12-1992.11	26-30	县一高党委副书记	城关镇镇长	信访局局长	农家子弟
高玉溪	1994.8-	31-33	团县委副	李庄镇镇	民政局局	姐姐时任市物资局长，姐夫时

	1996.8		书记	长	长	任市监察局副局长
祁阳见	1997.1-2002.2	29-31	白阁乡副乡长	白阁镇镇长	白阁镇党委书记	岳父时为市委老干局局长，内弟为市长秘书
王席冉	2002.12-2006.3	29-33	团县委副书记	华生镇镇长	华生镇镇长	父亲为安县某乡股级干部，市选调生，和时任县委副书记同乡。
任博	2006.6-2007.9	27-28	县委组织部办公室主任	大水乡乡长	大水乡乡长	和时任县委书记有亲戚关系
程心夏	2009.5-今	29-	夏店乡副乡长			父亲为某任文明办主任，岳父为政法委副书记，岳母为中医院院长

资料来源：团县委，干部简历和访谈

从团县委书记的轨迹来看，有二种类型：一是内部晋升，大多是副书记晋升为书记，有 4 名是这种类型。二是外部转任晋升，基本是副科级干部晋升，有 5 名是这种类型。从转岗后的职务来看，1988 年以来，非常固定的路径，就是出任乡镇长。1988 年以前， 1 名晋升为常委，这和大力提拔学历干部有关；1 名出任乡镇党委书记助理，这是因为当时刚调整完干部，没有位置；1 名任政府办副主任。从团县委书记的仕途发展来看，出任乡镇长后除非晋升为乡镇党委书记，否则就要一辈子在正科级里面打转。这同时也说明中县从乡镇党委书记中提拔县领导的惯例是多么顽固。张国际和高玉溪由于没有晋升为乡镇党委书记，虽然很年轻就是正科级干部，并且都有很强大的政治资源，但也晋升不了县领导。而刘石田晋升为乡镇党委书记后本来有机会晋升县领导，自己则不愿意继续干党委书记，后来在教委主任位置上晋升副县长，已经公示，却被告掉。

团县委为什么出干部？主要因素有：

1．组织特点和职责使命。团的章程明确决定，团的组织任务之一就是“不断为党和国家输送年轻干部”，这使得共青团组织成为精英孵化器，并网聚五湖四海的干部。

2．年龄优势。从历任团县委书记的年龄就可以看出，他们出任书记时基本都是30岁以下，1名甚至才22岁。而团县委书记的级别是正科级，副书记是副科级，这意味着他们的同龄群仕途刚刚起步，他们就已经是副科级或者正科级，显然，这远远的把同龄群甩在了后面。而1978年以来的干部年轻化政策，更是为共青团系统出干部提供了政策依据。

3．年龄限制。共青团组织和其它组织差别很大的一点就是，它的领导人的年龄上限制定的很低，并且年龄到顶就必须转岗，这使得其领导位置一直保持很高的流动率。1982 年 5 月，中共中央组织部转发团中央《关于各级团委领导干部年龄问题的意见》中规定：“四、团县委：书记一般不超过三十岁，副书记一般不超过二十八岁。五、公社(乡、镇)团委：正副书记一般在二十五岁左右。” 2008 年 11 月，中共河南省委组织部、共青团省委《关于进一步加强团干部队伍建设的意见》规定：“新任团县（市、区）委书记及相应级别的团委书记年龄一般不超过 30 周岁，副书记年龄一般不超过 28 周岁，书记、副书记在岗年龄一般不超过 33 周岁。”这意味着团县委书记、副书记年满 33 岁时必须转岗，而从中县历任团县委书记的情况来看，确实较好地执行了这一规定。

4．干部资源丰富。从历任团县委书记来看，他们大多拥有相当多的政治资源和关系网络，这不仅有助于他们出任团县委书记，而且对他们整个仕途都会有影响。同时，共青团是青年干部脱颖而出的合法渠道，很多领导干部对此都有共识，不少干部子弟和关系子弟都会积极借助这个渠道。

5．团干部的特点。团县委本身没有多少权力，这使得其领导干部必须多方筹划，多方协调，从而能力全面，组织协调能力强。同时清水衙门，相对也比较廉洁。团的干部一般学历较高，大多是学生干部出身，政治社会化较早。这些都有助于其脱颖而出。

随着市场经济的全面发展，近些年，县乡共青团职能有弱化趋势，由于权力资源不大，很多团干部反映没事干。其输送干部的职能也弱化很多，2007 年到 2009 年，中县团县委只有 1 名副书记和 1 名办公室主任，班子都配备的不全。

五、乡镇

乡镇是县里的一级政府，负责几万人的生计和发展问题，在县里的地位举足轻重。乡镇是基层，是一线，而我党素有从基层，从一线提拔干部的传统。乡镇经济的崛起，其财力也是县里其它单位无法比拟的，这些都使得乡镇成为县乡干部的摇篮。根据中县机构编制委员会办公室的《中县党政机构改革‘三定’方案》，乡镇党政分开。乡镇党委的主要职责是：贯彻党的路线、方针和政策，决定乡镇经济建设和社会发展重大问题，领导政权机关和群众组织，干部的教育、培养、选拔和监督，领导民主法制建设和精神文明建设，办理上级党委其它事项等等。乡镇政府的主要职责是：执行人民代表大会决议和上级行政机关的决定和命令，管理经济、文化建设和民政、法制等社会事务，保护各类财产，维护社会秩序，保障公民权利，保障村集体的自主权，保障妇女权利，办理上级政府其它事项等等。这个党政职责表述充分说明了党委决策，政府执行的分工格局。乡镇内设机构有：党委办公室，政府办公室，财政经济办公室，农业服务中心，文化服务中心，村镇建设发展中心，计划生育技术服务中心等，但是这些机构在中县基本没有成立运行，中县乡镇运行的仍然是原来的站所体制。

下面对乡镇产出的现任正科级一把手以上干部进行数量考察：

表 6—6　乡镇产出的正科级一把手以上干部统计表

	县领导(32 人)	**乡镇领导（30 人）**	**县直领导（83 人）**
乡镇	19	23	44

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，有 59%的县领导，77%的乡镇领导，53%的县直领导，具有乡镇工作经历，这充分说明乡镇是名副其实的干部摇篮，也反映了中县组织部门从基层，从一线提拔干部的用人导向。同时，乡镇出干部这么多，还因为其是集体概念，是多个乡镇的汇总。

很多干部讲，1980 年代，乡镇条件很苦，道路也不方便，不少人就业都首选县城。就业后也不愿意流动到乡镇，组织部门为了鼓励干部到乡镇工作，提拔干部就采取对乡镇倾斜的政策，但即使如此，不少干部仍然不愿下去。但 2000 年以来，随着乡镇条件的改变，加上乡镇干部晋升的快，现在很多县直干部都争着下乡，这是县乡干部流动的一个大逆转。

乡镇为什么多出干部？主要因素有：

1．组织部门用人导向。组织部门一直都有很明确的用人导向，就是从基层，从一线提拔干部，并且在分配晋升指标时向乡镇倾斜。这既是鼓励干部到乡镇工作，也是对基层一线干部的安慰和补偿。

2．乡镇职位结构。乡镇中层干部职位有 10 多个，领导职位也有 10 多个。而很多县直部门，中层职位和领导职位一般只有几个，一个乡镇的职位比几个县直部门都还要多，这使得乡镇的晋升空间比县直部门大得多。

3．乡镇干部结构。由于很多人初职大多选择县直部门，使得这些单位积压了很多人才，晋升只能论资排辈，慢慢熬。而乡镇干部资源相对较少，积压也较少，使得干部晋升机会比县直大得多。

4．乡镇工作特点。乡镇是综合全面工作，可以使干部得到全方面的锻炼。乡镇直接面对群众，经常面对急事、难事和麻烦事，很多事情是县直部门工作的干部无法想象也是遇不到的。我在西城乡时，一位副乡长说，一次他带队清理河道非法沙场，由于沙场有派出所长的股份，他刚到不久，就过来 10 多部车，从车上下来几十个身着黑衣的黑社会人员，把他们几个干部团团围着，他当时吓的脸都白了[①]。而我去年和一个副乡长带队检查秸秆禁烧工作时，遇到一个村点了多处麦秸茬，我们正在扑火的过程中，风向突然改变，一下子就把我们围在了火场中，当时浓烟滚滚，无法呼吸，情况非常危急，后来天降大雨，才算解了围。很多干部说，只要在乡镇干过，县直部门的工作拿下来都没有问题。同时乡镇干部很忙，县直干部很闲，也是中县由来已久的工作生态了。

乡镇出干部的一个特点就是其不均衡性。中县的乡镇根据人口、面积和财政状况可以分为重点乡镇、中等乡镇和一般乡镇，一般来说，重点乡镇出干部多一些，一般乡镇出干部少一些，这一点在乡镇党委书记的仕途发展上表现的尤其明显。1978 年以来，重点乡镇的党委书记可以一个接一个的出县领导，而一般乡镇的党委书记基本不出县领导，呈现非常明显的“嫌贫爱富”模式。下面对中县重点镇和一般镇的党委书记仕途发展进行统计，重点镇选择了城关镇和白阁镇[②]，一般乡镇选择了大水镇。

表 6—7　1978—2009 年城关镇和白阁镇历任党委书记轨迹统计表

城关镇				白阁镇		
姓名	任职时间	任前职务	任后职务	姓名	任职时间	任后职务
王丰任	1977.4-1982.2	县农业局局长	县工业局局长	王国华	1976-1980.12	县水利局局长
山彭化	1982.1-1983.2	城关镇镇长	县计生委主任	张舜厚	1980-1985.3	县供销社主任
武强立	1983.12-1984.4	县委宣传部副部长	副县长	陈占强	1985.3-1988.4	县计生委主任
乔九庆	1984.4-1987.2	六月乡党委书记	黄县副县长	贺步鹏	1988.4-1991.12	汝县副县长
张庆祝	1987.3-1992.4	北方镇党委书记	副县长	张道北	1992.3-1996.2	上县县委办主任

① 这涉及到乡党委书记和派出所长的利益之争和权力斗争，最后以县公安局出面干预，沙场取缔而告终。

② 城关镇党委书记多出县领导而呈现的“城关镇现象”，在整个河南省都很普遍。

周化望	1992.4-1997.4	西城乡党委书记	县人大副主任	杨表基	1996.2-1996.8	封市东城区工委书记
齐兴致	1997.8-2002.3	城关镇镇长	县建设局局长	何天杨	1996.8-1997.12	封市副市长
田东团	2002.3-2005.8	西游镇党委书记	阳河区副区长	张宗水	1998.2-2001.12	淮县副县长
李玄	2005.8-2008.12	城关镇镇长		沈然	2002.2-2007.4	县政协副主席
				祁阳见	2007.4-	

资料来源：城关镇和白阁镇党政办

从城关镇的党委书记轨迹来看，1983 年以来，除了 1 名之外，全部提拔为县领导，而且基本都是副县长。而转任县直领导的也都是出任大局的局长，城关镇在全县政治生态中的地位由此可见一斑。从白阁镇的党委书记轨迹来看，1988 年以来，除了 1 名之外，全部提拔为县领导，不少也都是副县长。没有晋升而转任的也都是大局局长。

表 6—8　1978—2009 年大水镇党委书记轨迹统计表

姓名	任职时间	任后职务
孙水盛	1978. 9－1983. 2	农委副主任
薛中南	1983. 2－1985. 9	电业局局长
殷华梅	1985. 9－1988. 4	监察局局长
史湘华	1988. 4－1990.10	建委主任
胡武利	1990. 1－1992.12	北方镇党委书记
李廷楼	1992.12－1995. 7	科协主席
齐秦水	1995. 7－1998. 3	团结乡党委书记
王文古	1998. 3－2002. 1	大门镇党委书记
赵毅忠	2002. 1－至今	

资料来源：大水乡党政办

从统计中可以看出，1978 年以来，大水镇党委书记没有 1 名直接提拔为县领导，他们的轨迹有两类：一是转任县直局长，一是转任其它乡镇的党委书记。这和重点镇的党委书记位置连续出县领导形成了天壤之别，而中等镇的党委书记则是间断出一些县领导。

从城关镇党委书记的任前职务来看，大多是从其它乡镇党委书记转任，这一方面说明城关镇的镇长一般接任不了本镇党委书记，同时也说明乡镇党委书记有个内部流动惯例，就是新提拔的党委书记一般放在一般乡镇历练，然后再流动到重点乡镇，然后再提拔为县领导，也就是不同的乡镇区隔实际形成了隐性台阶。这个惯例使得重点乡镇的党委书记位置竞争非常激烈，而竞争如果胜利，也就意味着有很大的可能就是县领导了。

2005 年以来，中县还出现了 2 个口子镇：大门镇和南方镇，这 2 个乡镇的党委书记是副处级规格，他们只需要往副县长位置上挪就行，等于是同级调动。这样中县的乡镇区隔就是：重点镇 5 个，

中等镇 5 个，一般镇 5 个。

随着计划经济向市场经济转变，中县的中心任务也从过去的农业为主转变为工业为主，这也导致一些乡镇的地位变化。我所在的西城乡就是从农业乡变为工业乡，从一般乡变为重点乡的典型。农业为主时，西城乡人口少，面积小，农业收入也少，乡财政非常薄弱。1995 以来，西城乡利用区位优势，大力发展小型棉纺厂和蔬菜种植，经济逐步发展，2004 年，县工业园区决定设在西城乡，更是为其经济发展提供了强大的平台和动力。经济实力的增强导致的就是乡党委书记的不断提拔，下面是 1978 年以来西城乡党委书记轨迹情况

表 6—10　1978—2009 年西城乡党委书记轨迹统计表

姓名	任职时间	任后职务
任其联	1975. 4-1977. 2	县体委主任
解廷旺	1977. 2-1980.12	团结乡党委书记
王华观	1980. 9-1981.12	组织部副部长
李大明	1981.12-1985. 3	计生委主任
张舜厚	1985. 3-1985. 9	财委主任
周化望	1985. 9-1991.12	城关镇党委书记
王首店	1992. 3-1994. 7	党史委主任
周国飞	1994. 7-1995. 8	卫生局书记
邵祝道	1995. 8-2002. 2	副县长
曹　岩	2002. 2-2007. 2	县长助理
陶勤先	2007. 3-至今	副处级干部

资料来源：西城乡党政办

从统计中可以看出，1995 年以前，西城乡没有直接产生 1 名县领导。1995 年之后，则一直都出县领导，这关键的因素就是经济建设为中心导致的以经济发展论英雄，以经济指标来作为干部晋升的重要指标。邵祝道和曹岩是西城乡大逆转的功臣，当年两人顶着压力，根据西城乡实际大力发展棉纺厂，造就了今天西城乡在全县的地位格局。而吊诡的是，在历任党委书记中，2 名转任其它乡镇的党委书记后来也都提拔了，1 名是北山市政协主席，1 名是中县人大副主任，而转任县直领导的最后都是政治生命停止于正科级，这再次说明惯例一旦形成，是多么的顽固。

乡镇党委书记之间的区隔实际上是一种“再筛选”和“择优”机制，但也造成差的乡镇党委书记的不满，他们说这是一种“嫌贫爱富”机制。实际上越是差的乡镇，工作越不好搞，出力也可能越大，但提拔机会却不多，特别是流动不到重点镇的党委书记，晋升机会往往不多，所以很多党委书记要求考核任职几年的变化，而不是根据乡镇实力来提拔，这实际上是一个构建科学的考核体系的问题。

第二节　多出干部的岗位

关键岗位是个相对概念，应该说，每个单位由于职责不同，都有其关键岗位的设置。但不是每个关键岗位都出干部，从中县的实际来看，只有关键机构的关键岗位才是多出干部的地方。这种“双关”现象和机制是干部政治生涯中的重要现象。

一、关键岗位分布

下面是中县不同级别的关键岗位分布：

处级：县委书记，县长

副处级：县委副书记，常务副县长，纪委书记，组织部长，县委办主任，公检法一把手。

正科级：乡镇长，乡镇党委书记，大局局长，党群部委办正职或副职，团县委书记。

副科级：县直常务副职，乡镇副职，党群部委办副科级职务，两办秘书。

股级：关键机构的关键股级职位，比如，两办综合科、秘书科，组织部干部科，宣传部新闻科，财政局预算科，计生委统计股，发改委国民经济股，乡镇党政办主任等等。而各个机构的办公室主任一般都是关键岗位，成为中国官场富有特色的“办公室主任”现象。

下文对各个级别的关键岗位进行考察分析，处级选择县委书记和县长；副处级选择常务副县长和组织部长；正科级中的乡镇长、乡镇党委书记以及团县委书记前面已经考察，因此只考察财政局长职位；副科级由于关键岗位分布广，乡镇党委副书记职位前面多有考察，县直副职则不好统计，不再考察。股级岗位是本节考察的重点，中县四层金字塔下面其实是很庞大的股级干部基础，而且很多干部一辈子都是股级，因此本节对此进行倾斜，考察组织部的干部科，计生委的统计股等股级关键岗位。

下面对县委书记和县长职位进行考察：

表 6—11　1978—2009 年历任县委书记职位统计表

姓名	任职时间	任后职务	轨迹
房祥奋	1977.12-1980. 9	地委秘书长	秘书长—人大副主任—退休
王府希	1980. 9-1982. 5	卫县县委书记	卫县县委书记—市农经委党委书记—退休
张大功	1984. 4-1985. 8	地委宣传部长	地委副书记—河南省新闻出版局局长—省人大教科文委副主任
陈大军	1985.12-1989.12	省轻工业厅副厅长	鹤仙市长—省国防科工委主任—省人大农村工作委副主任
武强立	1991. 8-1994.12	市委副秘书长	副秘书长—退休
陈遵义	1993.12-1994.12	市人大副主任	人大副主任—市鸭电公司董事长—退休
陈道白	1994.12-1997. 3	市政府秘书长	秘书长—市人大副主任—退休
李朝中	1997. 3-2000. 5	市发改委主任	发改委主任—市政协副主席—退休
杨玉琴	2000. 5-2004. 2	汝水市副市长	副市长—常委、宣传部长
林庆生	2004. 2-	副厅级干部	

资料来源：县委办和《北山干部任免名录 1949-2000》

从县委书记的职位发展来看，主要是两个类型：一是晋升一线岗位，这又分为发展空间大的一线岗位，主要是市委市政府或者省直部门的副职；发展空间不大的一线岗位，包括市政府秘书长或者市直部门一把手，他们最后的归宿是市人大政协副职或者退休。二是二线岗位，就是市人大政协副职。这说明，从整个北山市来看，也存在重点县和一般县的现象，重点县的县委书记是市委市政府领导的摇篮，一般县的县委书记则是市人大政协领导的摇篮，和乡镇领导具有同构性。而从整个情况来看，县委书记可以说是市领导的摇篮，但他们的政治生命大多止于副厅级，市人大政协副职

是大多数人的归宿，成为正厅级的凤毛麟角，成为省部级的一个没有[①]。

表 6—12　1978—2009 年历任县长职位统计表

姓名	任职时间	任后职务	轨迹
房祥奋	1977.12-1980. 9	地委秘书长	秘书长—人大副主任—退休
王府希	1980. 9-1981. 5	卫县县委书记	卫县县委书记—市农经委党委书记—退休
房石田	1981. 5-1984. 4	地区经济研究中心副主任	经济研究中心副主任—市体改委主任—党组书记—退休
陈启航	1984. 6-1988. 1	地区农经委副主任	地区农经委副主任—地区山区开发办主任—退休
武强立	1988. 4-1991. 8	县委书记	副秘书长—退休
陈遵义	1991. 8-1994. 2	县委书记	秘书长—市人大副主任—退休
李朝中	1994. 2-1997. 2	县委书记	发改委主任—市政协副主席—退休
杨玉琴	1997. 3-2000. 4	县委书记	汝水市副市长—常委、宣传部长
林庆生	2000.12-2004. 2	县委书记	
孙亚水	2004. 4-2007. 9	市财政局局长	
张国华	2007.10-至今		

资料来源：政府办和《北山干部任免名录 1949-2000》

从县长职位发展来看，主要有两种类型：一是晋升为县委书记，这是主要类型，并且主要是晋升为本县的县委书记。二是转任市直部门一把手，然后退休。这意味着如果县长接任不了县委书记，其仕途基本已经到顶，停止于正处级，不会有太大的发展空间了，这在中县被干部称为“没干成”，和乡镇长具有同构性。

下面看副处级的常务副县长和组织部长职位发展情况：

表 6—13　1978—2009 年常务副县长职位统计表

姓名	任职时间	任前职务	任后职务
张　国	1978. 4-1984. 4	副县长	政协副主席
武强立	1984. 4-1988. 4	副县长	县长
刘东水	1990. 4-1992.10	汝县副县长	卫县县长
李朝中	1992.10-1993.11	市委办副主任	县长
张左道	1994. 2-1995.11	县委办主任	梅水宾馆总经理
朱逢泽	1995.11-1997.12	副县长	淮县县副书记
梁地安	1997.12-2000. 5	组织部长	北山市高新区主任
周期全	2000. 5-2004.10	副县长	延县县委副书记
张柏语	2004.10-2007. 9	副县长	卫县县长
赵炎厚	2008.10-至今	延县副县长	

[①] 建国后中县历任县委书记只产生 1 名副省级干部，曾任河南省人大副主任，是第一任县委书记。

资料来源：政府办

从常务副县长的职位轨迹来看，其来源基本是县委常委或者政府副职晋升，而其发展方向基本是三个类型：一是晋升为县长，9 名中有 5 名是这种发展路径。二是晋升为县委副书记，2 名是这种路径。三是转任市直一把手，1 名是这种路径，而现任常务副县长赵炎厚在和我访谈时说，由于年龄 47 岁了，晋升县长已经不可能了，将来也就是到市直部门当一把手。张国则是情况特殊，遇到 1984 年的机构改革，年龄偏大退居二线，所以出任政协副主席，而现在这样安排，等于是其犯了错误。常务副县长的发展路径也说明，现在北山市的县长职位实行的是双后备职位竞争制，就是常务副县长和县委副书记都可以晋升为县长，这一方面确保县长有充足的人员，另一方面也是一种择优机制。但从近几年北山市的趋势来看，越来越多的常务副县长晋升为县长，这是因为常务副县长管全县财政，职位资源比县委副书记要大，同时年龄上相对年轻，具有优势。

表 6—14　1978—2009 年组织部长职位统计表

姓名	任职时间	任前职务	任后职务
张泰康	1978.07－1980.12	大水公社党委书记	县委副书记
王贵大	1980.12－1982.05	农工部部长	人大副主任
张大功	1982.04－1984.04	地委组织部秘书科副科长	县委副书记
殷国能	1985.03－1988.01	安县组织部长	县委副书记
邹启亮	1988.01－1992.11	地委组织部干部科长	市人劳局副局长
王本织	1992.11－1996.03	副部长	正县县委副书记
梁地安	1996.03－1997.12	原县组织部长	常务副县长
刘华芝	1997.12－2002.01	副县长	市人劳局副局长
南　国	2002.01－2004.07	阳河区副区长	汝县常务副县长
王大光	2004.07－2006.10	县委办主任	武陵区组织部长
钱　飞	2006.10－2008.10	团市委副书记	延县常务副县长
张亚楠	2008.10—至今	正县宣传部长	

资料来源：组织部

组织部长的人选来源有四种：一是县委常委或者政府副职转任，5 名是这种类型。二是党群部门下派，地区组织部科长或者团市委副书记下派，3 名是这种类型。三是同级转任，2 名是这种类型。四是乡镇党委书记或者组织部副职晋升，2 名是这种类型。这其中，最不好理解的就是 1 名组织部副部长晋升，这在中县没有先例，以后也很难出现。据组织部一位副部长讲，王本织学校毕业，工作很务实，也很有方法，组织部工作表现突出，这是晋升的基础。同时，当时县委领导有几个他们封市老乡，关系比较密切，特别是当时分管组织的副书记。加上当时市委组织部常务副部长原来任过中县县长，也是其老乡，这些因素的发酵就打破了惯例。这说明惯例如果遇到强大的合力，也会被改变。从组织部长的职位发展上来来看，有四个去向：一是晋升常务副县长，3 名是这种路径。二是晋升为县委副书记，4 名是这种路径。三是转任市直部门一把手或者副职，2 名是这种类型。四是同职位流动，或者退居二线。退居二线是机构改革的产物，王贵大当时年龄偏大，这种个案很少，今后也基本不会出现。

下面考察财政局局长职位情况

表 6—15　1978—2009 年财政局长职位统计表

姓名	任职时间	任前职务	任后职务
宋河阳	1978.03—1984.05	县粮食局局长	财政局局级调研员—退休
任华春	1984.05—1988.11	财委主任	财委主任—退休
甘智南	1988.11—1992.04	财政局副局长	退二线
张达银	1992.04—1994.12	经贸委主任	退二线
赵富林	1994.12—2002.02	县委办副主任	县人大副主任—退休
陈庆林	2002.02—2009.07	中纺公司党委书记	中纺公司党委书记、副董事长
王维和	2009.07—至今	县国土资源局局长	

资料来源：财政局办公室

财政局在中县地位显赫，管理全县的钱袋子。在这次局长位置争夺中，县委要求人选具备的条件是：具有乡镇经历，懂经济，懂农村工作，其结果就是土地局长转任。从财政局长的人选来看，主要是重要的县直一把手转任，这是主要路径，其它几个都有特殊情况。赵富林主要得益于其和时任县委书记是战友关系。陈庆林出任是因为他曾任财政局副局长，同时资源雄厚。甘智南副职晋升正职，也很特殊。从财政局长的职位发展来看，1994 年以前，基本是退居二线。1994 年以来，都提拔为副处级干部，陈庆林不仅已经是副处级，县里安排其出任中纺公司党委书记，是为了接董事长的位子，而中纺董事长是个正处位置。很多干部说，现在县直一把手晋升副处级的位置基本就 2 个：政府办主任和财政局长，这是惯例累积的结果。

下面考察股级关键岗位。

股级关键岗位主要有两类：一是各单位的主要业务股室，比如组织部的干部科，宣传部的新闻科，计生委的统计股等等。二是各单位的办公室主任和人事股股长。这些岗位都是多出干部的地方。

表 6—16　1978—2009 组织部干部科科长统计表

姓名	任职时间	任后职位
何智非	1978－1981	老干局局长
张继到	1981－1982	副部长
李大水	1982－1984	人事局局长
戈华材	1984－1986	档案局局长
付太湖	1986－1990	六月镇党委书记
邵祝道	1990－1992	副部长
杨伟超	1992－1996	政法委副书记
李庆忠	1996－1998	副部长
邵　国	1998－2005	老干局局长
房习声	2005－2007	庞庄乡乡长
罗兹南	2007－至今	

资料来源：组织部干部科

根据根据中县机构编制委员会办公室的《中县党政机构改革‘三定’方案》，组织部干部科主要职责是：县委管理干部的考核，干部调配和任免的建议，干部的宏观管理，军队转业干部安置，干部档案管理，公务员法的实施等等。可以说承担了组织部的大部分职能。一位县委书记曾说，县里的工作，对内看组织部干部科，对外看宣传部新闻科。从统计中可以看出，干部科科长职位有这些特点：一是高流动率。科长基本都是 2—3 年就换人。高流动率意味着出干部多。二是流动后位置重要。其职位发展有三种类型：一是晋升为乡镇正职，2 位是这种类型。二是晋升为县直一把手，5 位是这种类型。三是内部晋升为副部长，3 位是这种类型。可以说，无论那种类型，将来都是正科级干部。

表 6—17　1980—2009 年计生委统计股股长统计表

姓名	任职时间	任后职务
李教道	1980.03－1986.12	北山油田技工学校
李遵厚	1986.12－1989.02	北方镇党委副书记
庄稻中	1989.02－1992.08	大水乡副乡长
李玄	1992.08－1994.03	白阁乡副乡长
丁运芝	1994.03－至今	

资料来源：计生委

根据中县机构编制委员会办公室的《中县党政机构改革‘三定’方案》，计生委统计股主要职责是：编制全县计生中长期规划和计生事业发展计划，计生目标管理、评估和考核，计生调研，计生统计和生育证发放等。这些都是计生委的核心职能，特别是生育证的发放，更是赋予其权力和资源。从统计股股长的职位发展来看，基本是晋升为乡镇副职。这一方面说明县直部门内部晋升为副局长、副主任都很难，同时也说明干部的成长了中增加了乡镇这一基层培养链，体现了组织部门利用基层一线培养干部的组织路线。但是从丁运芝开始，长达 15 年没有晋升，这和组织部的干部科科长 2—3 年就调整形成了鲜明的对比。对于单位领导和组织部门来说，有意识地发挥关键岗位的作用，保持其一定年限的流动率，使得关键岗位成为干部的摇篮，这是活化干部资源的重要举措。可以想象，如果统计股长 2—3 年就流动，就可以多培养几名领导干部。

表 6—18　1978—2009 年人劳局干部股股长统计表

姓名	任职时间	任后职务
陈规则	1979.03—1995.08	退休
张福华	1995.09—2001.08	退休
赵菲	2001.09—至今	

资料来源：人劳局

人劳局相当于政府的组织部，人劳局干部股相当于组织部干部科。虽然都是股级岗位，但人劳局干部股长和组织部干部科长的职业发展可谓天壤之别。这一方面说明党委部门比政府部门权力和资源都要多，另一方面也说明单位的用人导向和对关键岗位的利用。1978 年以来，人劳局干部股股长没有出一个副科级干部，一方面和其流动率有关，另一方面也和单位领导和单位特点有关。不少干部说，人劳局在计划经济时代，权力和资源都很大，招工、分配、军队转业，都需要经过人劳局，

所以很多干部都千方百计往里面进，而进入的则不愿意出来，这种人员凝固导致的结果之一就是：出干部不多，即使是关键岗位也不例外。

二、秘书

秘书岗位是各级党政机关的关键岗位，是培养干部的摇篮,这是我党重要的组织实践和用人导向之一。1986年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强县以上领导机关秘书工作人员管理的规定》明确指出："秘书工作人员是领导同志的工作助手，秘书工作是党政机关工作的重要组成部分。""秘书工作部门，是领导机关的门面和窗口。"对于秘书这一职业和其职能，我国现代秘书科学的奠基人之一、中共中央办公厅秘书局副局长李鑫具体阐发了秘书的6大作用，即"枢纽作用、助手作用、参谋作用、信息耳目作用、协调作用、门面窗口作用"。从中国党政机关的实际来看，各级都存在秘书人员，从而构成了中国政治生态中的一个庞大群体。

1978年—1995年，中县县乡党政机关都有秘书岗位设置，但从1995年以来，很多单位的秘书股膨胀为办公室，不少单位的秘书名称也转变为办公室主任。乡镇机关2005年之前设置有政府秘书和党委秘书，2005年机构改革后合并为党政办主任。现在县委办和政府办都还设有秘书科。对于秘书和办公室主任，本节对它们分别进行考察。

下面对秘书岗位产出干部情况进行数量考察：

表6—19　具有秘书经历的现任正科级一把手以上干部统计表（截止到2009年7月）

	县领导[①]（32人）	**乡镇领导（30人）**	**县直领导（83人）**	**垂直部门领导（12人）**
秘书	12	15	27	2

资料来源：干部简历

从统计来看，分别有38%的县领导，50%的乡镇领导，33%的县直领导，17%的垂直部门领导具有秘书经历。而且这只是干部简历上秘书职位的明确反映，实际上很多干部简历中的办公室办事员也是秘书经历，如果把这部分统计进去，比例会更大。垂直部门秘书出身的较少，可能和其业务性强有关。同时巧合的是，中县县委书记和县长都是秘书出身。

下面选择1978年以来的中县县委书记秘书、县长秘书、组织部长秘书以及白阁镇党委秘书的职位发展情况，对秘书岗位进行具体考察。

表6—20　1978—2009年历任县委书记秘书统计表

县委书记	**秘书**	**任后职务**	**轨迹**
房祥奋	董观和	庞庄乡副乡镇长	城关镇副书记—违纪免职—退休
王府希	齐渭南	农办秘书（副科级）	退休
张大功	王本华	县委办副主任	县政协副主席
陈大军	黄志华	县农业局副局长	国土局局长
武强立	吴家奋	大水乡副书记	原县副县长
陈遵义	马泰南	县委办副主任	安监局局长
陈道白	岳江述	县委办副主任	夏店乡党委书记

[①] 1999 以来，中县共有县领导 87 名，其中 32 名具有秘书经历，约占 37%，加上办公室主任出身的，共四成多一些，和中国高层领导中出身于秘书和办公室主任的比例接近，说明中国基层政治和高层政治具有一定的同构性。

李朝中			
杨玉琴	李代梦	县委办副主任	广电局局长
林庆生	高肃华	县委办副主任	西游镇镇长
	魏太华	县委办副主任	

资料来源：县委办和访谈

从统计中可以看出，县委书记基本是一任一个秘书，偶尔出现一人服务两任，或者一任县委书记两任秘书的情况。其任后职务主要有两种类型：一是内部晋升为副主任，是主要类型，有6名是这种类型。二是晋升为县直部门和乡镇副职，3名是这种类型。从后来发展来看，从1984年王本华开始，全部提拔为正科级一把手以上领导干部，其中副处级干部3名，说明县委书记秘书仕途发展都不错。

表6—21　1978—2009年历任县长秘书统计表

县长	秘书	任后职务	轨迹
房祥奋	董观和	庞庄乡副乡长	城关镇副书记—违纪免职—退休
王府希	齐渭南	农办秘书（副科级）	退休
房石田	鲁非能	体改办副主任	退休
陈启航	杨华大	副科级秘书	阳河区水利局局长
武强立	王鹤宇	政府办副主任	档案局局长
	张宗水	北方镇党委副书记	淮县政协主席
陈遵义	马泰南	政府办副主任	安监局局长
李朝中	高翔是	政府办副主任	文明办主任
杨玉琴	吴社达	政府办副主任	李庄镇党委书记
	杨东国	政府办副主任	阳河区区长助理
林庆生	李道直	政府办副主任	
孙亚水			
张国华			

资料来源：政府办和访谈

从统计中可以看出，县长秘书任后有三个类型：一是内部晋升为政府办副主任，是主要类型，6名是这种路径。二是晋升为县直或者乡镇副职，3名是这种类型。三是转任其它单位秘书，但都提拔为副科级，2名是这种类型[①]。从后来发展轨迹来看，1985年以来，从杨华大开始，全部提拔为正科级一把手以上干部，其中副处级干部2人，正处级干部一人。说明县长秘书仕途发展也都不错。

表6—22　1978—2009年历任组织部长秘书统计表

姓名	任职时间	任后职务	轨迹
吕华语	1978.03－1982.05	汝县党校副校长	退休
戈华材	1982.05－1985.04	干部科科长	老干局局长—退休

[①] 齐渭南是白阁乡党委副书记回来出任革委会秘书，杨华大是调到北山县委办任秘书。

邱黎梅	1985.04－1986.08	广电局副局长	航运局副局长—退休
齐国力	1986.08－1990.04	中纺公司副书记	农办主任—退休
乔令学	1990.04－1994.07	正科级组织员	农机总站副站长
张忠杰[1]	1994.07－1998.07	政府办副主任	农业局长
陈中林	1998.07－2004.12	正科级组织员	正科级组织员
房习声	2004.12－2005.08	干部科科长	庞庄乡乡长
任博	2005.08－2006.05	团县委书记	大水乡乡长
罗兹南	2006.05－2007.12	干部科科长	
骆雄飞	2007.12－至今		

资料来源：组织部

从统计中可以看出，组织部的秘书岗位也是高流动率，2—3年就换人，这和组织部长的高流动率相对应。秘书的任后职务有三种类型：一是转任干部科科长，有3名是这种类型。这说明组织部内部不同科之间存在隐形台阶，存在从一般岗位向关键岗位流动的顺向流动。二是转任部委办或者县直部门副职，有4名是这种情况。三是晋升为正科级实职或虚职干部，2名是这种情况。而从他们的仕途发展来看，基本都会成为正科级干部，个别没有发展到正科级的基本都是仕途路上出点问题。

表6—23　1978—2009年白阁镇党委秘书统计表

姓名	任职时间	任后职位
温百光	1978－1980.12	县棉办
焦东楼	1980.12－1985.3	县党史办
陈望水	1985.3－1986.3	退休
张希天	1986.3－1988.4	组织委员
王道经	1988.4－1992.3	副镇长
王文古	1992.3－1993.3	副镇长
罗代河	1993.3－1996.1	副镇长
侯磊和	1996.1－1997.1	副镇长
曹力宇	1997.1－1998.3	副镇长
杨聚	1998.3－1999.3	副镇长
焦南方	1999.3－2002.4	大水乡副乡长
陈池仁[2]	2002.6－2009.9	县农机总站党组成员
张　河	2009.9－	

资料来源：白阁镇党政办

从统计中可以看出，以1986年为分界线，之前的党委秘书基本没有提拔，之后的基本都提拔了。从党委秘书的职位发展来看，基本都是提拔为乡镇副职，个别的是县直部门副职，而且基本都是本乡提拔。这充分说明在乡镇，党委秘书是成为副科级干部的第一大后备职位，如果出任党委秘书，

[1] 在其任上，秘书改为办公室主任。

[2] 其任上党委秘书改为党政办主任。

那么离晋升也就不远了。同时乡镇机关股级岗位也存在不少隐形台阶，很多党委秘书都有团委书记、组织干事等经历。

为什么秘书岗位多出干部？主要因素有：

1．多层筛选。从很多做过秘书的干部的履历来看，其刚参加工作之初都是办事员或者干事，经过一段磨练，崭露头角之后才成为秘书。也就是秘书岗位人员的确定是一种再筛选或者多层筛选机制，往往是一些能力强、素质高的人才被筛选为秘书，特别是县委办和政府办的秘书，更是要求甚苛，条件甚严，无论能力素质，还是相貌等等，都是层层把关的，这样就保证了秘书人员的精英性质。

2．学历因素。从秘书出身的干部来看，基本都是学校毕业，拥有文凭和学历，而且大多文字功底深厚，不少都有年龄优势，这都和1978年以来干部的“四化”方针相契合。因此秘书岗位多出干部也是新时期干部路线的一种具体体现。

3．岗位特点。秘书岗位具有综合性、协调性和枢纽性。秘书要办文、办事、办会，要和多个单位和多种类型干部打交道，这其中都会获得行政经验、方法，领导艺术，会积聚人脉资源，会开拓视野。经过几年秘书锻炼的干部，往往更能适应中国的政治现实，会在复杂的政治生态中成长得更快。“秘书的快速晋升优势不仅在于其和首长亲近的关系纽带，还在于他们拥有适合中国政治系统特性的技能。”（Li Wei and Pye,1992:928）

4．服务领导。也就是中县人所说的“大人手下长大人”，秘书是领导身边的人，一方面领导会有意识的传授，另一方面秘书在日常服务中也会不断学习和感悟。同时，秘书和领导往往形成一种庇护性关系，领导因为了解秘书，同时感念其服务的辛苦，往往会为秘书的提拔和晋升多多考虑和筹划，这是很多秘书进步快的重要因素。对于很多秘书来说，这种庇护性关系会很长时间影响其政治生涯。同时，中国政治文化中有荐举和提携后辈之传统，很多领导也都负有发现人才，培养干部的职责，对于很多领导来说，其门生和秘书如果出类拔萃，走上领导岗位，对其也是添光加彩的行为，对其退出政治舞台后的生活往往也有助益。而对于很多秘书来说，往往领导的筹划和打招呼，会加速其成长。

秘书在中国的政治生态中形成了一个具有特殊地位和特殊利益的群体。其特殊地位主要体现在处于权力通道上，往往是领导参阅信息和约见人员的把门者。同时，秘书在完成领导交办的事情时，具有影子领导的性质，加上秘书服务的领导往往是权力和资源丰富的一把手，这些都赋予秘书特殊的地位，往往在政治丛林中被高看。同时，从秘书的权力形态来看，主要是执行权，同时也有领导决策权的部分延伸，是一种隐性权力（朱文轶，2002）。这种隐性权力一方面取决于其服务领导的权力大小，同时也看秘书如何行使，这也就是中县官场所说的“会不会干”。秘书的隐性权力可以从我经历的一件事上得到体现，我访谈卫生局某任党委书记（县委书记秘书的岳父）后，他交给我一封信，让我转交给主管交通的副县长。信的大意是其老家位置偏僻，道路泥泞，村民出行很不便，希望县里修路时能够把他们村规划进去。我转交给主管交通的副县长时，顺便提到这是县委书记秘书的岳父让转交的。几个月后，这位退休的党委书记专门找到我，说非常感谢，副县长亲自去他们村看了，已经纳入规划，不久就要开工了。这个结果是我根本没有想到的，因为修路是需要很大投资的。他说没有想到副县长会亲自去，很多村民也说第一次见这么大的官。而他不直接找副县长，而让我转交，也肯定有其匠心在里面。

对于很多干部来说，秘书经历往往是其一生仕途的转折点，他们大多在服务领导之后，仕途进

入快车道。县委书记林庆生是在农委做办事员的期间，得到主管副县长的赏识，在做了一段副县长的秘书之后下派到一个乡出任管委会副主任，当时只有27岁。县长张国华的仕途更是受秘书经历影响。当时张国华在地委办公厅正处于事业的低峰期，由于和直接领导的关系不好而郁郁不得志。但是，市委副书记选秘书给了他重新起飞的机会，他说：

“我成长中也有很多坎坷，当时地委管办公室的一位主要领导说我恃才傲物，心比天高。他的地域观念太强，划圈子，没有搞五湖四海，……但也有可能一些事情我没有处理好，造成他对我印象不好，这直接影响到对我的使用。一直到93年，我才成为副科级干部，然后到95年的时候，这是对我打击最大的，因为论业务能力，论公文写作，我一直是骨干，我资历也长。95年，北山地改市，之前研究了一批干部，副科级变成副科长，就在这一批，我们那一批副主任科员，都变成副科长了，竟然给我撂下了，这对我是极大的打击，我几乎对政治和仕途失去信心，这里面没有任何公正可言！我也进入很不愉快的，叛逆、对抗的状态，这时候身体也不太好。我就请假，不愿意去上班。这样一直延续到97年，当时市委副书记李兰玫一直找秘书，她的前秘书因为家庭的原因不适合干了，把办公室的几乎所有的年轻同志都试了，还不行。当时一个副秘书长对我还比较公正，就说让我试试。我跟她去的第一站就是中县，很巧合，考察工业，回去后她就让我写材料，写工业会议的讲话，写完后，她非常满意，就确定了我做她的秘书，这是我仕途上的重大转折，可以说是里程碑式的转折。”（张国华访谈，2009）

随着李市委副书记晋升为市长，张国华也随着到市政府做专职秘书，之后，张国华又跟着北山市长曹华南做秘书，他说：

“从 1997 年到 2002 年，这 5 年的秘书，使得领导和社会认识了我，而且锻炼了我行政上的经验，行政能力得到提高，也参与或者参谋了很多北山市的重大决策。”

秘书经历使张国华累积了大量的政治资本，并积聚了很多人脉资源，加上其比较公正，口碑很好，2002年被下派到汝县作副县长，从而进入了仕途的快车道。而随着李市长的后来晋升为副省长，阳光更是照在张国华的仕途上。

秘书经历对干部的仕途影响是多态而又复杂的，一旦做了领导秘书，政治生命往往随着领导的政治生命而沉浮。这其中的关系很微妙，对此，曾任中县县委书记的北山市政协副主席李朝中说：

“现在的惯例一般是市长接任市委书记，但体制因素导致一些市长和市委书记的关系往往比较复杂，所以，秘书就要在服务几年后，趁领导在位的时候提拔，不然，等领导调离的时候，一些秘书的处境就会很尴尬，肯定不会再用，进步也画上句号，这叫大树底下不长树。原来那个市委书记的秘书，我现在都不知道在哪，主要是是那个市委书记口碑不行，干部意见大。”（李朝中访谈，2009）

而对于秘书来说，如果不能正确对待自己的职位，也会出很多问题，现在不时曝光的秘书腐败，就是例证。同时，秘书如果卷入政治纷争，还会成为牺牲品。秘书和领导的关系，既有共存共荣的一面，也有互相为害的另一面，这里面既有江青的秘书阎长贵因为误送一封信而入狱8年的极端事例，也有文革中一些领导因为秘书揭发而被批被斗的惨痛教训。这些，既要看大的政治气候，也要看双方的政治品质了。

三、办公室主任

办公室主任岗位是各级党政机关的关键岗位，是领导干部晋升的重要平台，是产生干部的摇篮之一。中国各级各类领导干部中不少都是办公室主任出身，从而形成了干部群体中具有中国特色的“办公室主任”现象。办公室主任的重要性来源于办公室的重要性。在中国各级各类党政机关中，

基本都有办公室设置，作为综合协调部门，办公室具有“承上启下、沟通内外、协调左右、联系各方”的职能，“办公室作为党委、政府的智囊机构，是沟通上下的咽喉，是联系左右的纽带和传送信息的中枢，是领导工作、决策的‘外脑’，既是党委、政府的‘联络部’、‘后勤部’、‘参谋部’，又是‘作战部’”[①]。而办公室主任作为办公室的领导，其岗位重要性自是可想而知。

根据中县机构编制委员会办公室的《中县党政机构改革‘三定’方案》，办公室职责主要有：督促检查，信息综合，会务组织，文电处理，机要保密，计划生育，机关财务，调查研究，档案、接待等。

下面对办公室主任岗位产出的现任正科级一把手以上领导干部进行数量考察：

表6—24　具有办公室主任经历的正科级一把手以上干部统计表[②]（截至2009年7月）

	县领导	乡镇领导	县直领导	垂直部门领导
办公室主任	3	8	29	5

资料来源：干部简历

从统计中可以看出，约有10%的县领导，27%的乡镇领导，35%的县直领导，42%的垂直部门领导具有办公室主任经历，特别是业务性很强的垂直部门竟也有接近一半的领导具有办公室主任经历，如果和前面的秘书出身的干部汇总，即使扣除重叠的部分，也肯定有接近一半的领导干部具有办公室经历了，因此，完全可以称中国基层政治为“办公室政治”。办公室就意味着综合协调，意味着服务领导。这一方面说明关键岗位对干部成长的决定性意义[③]，另一方面也反映了中国干部体制中的“人治”因素和“领导”因素。

为了更清晰全面地考察办公室主任产出干部的情况，下面选择1978年以来的县委办主任，政府办主任，宣传部办公室主任，卫生局办公室主任，城关镇党政办主任，对他们的具体情况进行考察。

表6—25　1978—2009年县委办主任统计表

姓名	任职时间	任前职务	任后职务
刘九星	1977.2－1982.5	农工部部长	政协副主席
王贵大	1982.5－1984.4	组织部长	人大副主任
朱一天	1984.4－1985.3	北山县委办主任	地区经联社副主任
刘对斌	1985.3－1987.11	南方镇党委书记	卫县县委副书记
李华央	1987.11－1992.3	北山县副县长	地区农科所副所长
张左道	1992.3－1994.2	卫县宣传部长	常务副县长
曹生富	1994.2－2002.2	人大副主任	退休
王大光	2002.2－2004.10	副县长	武陵区组织部长

---

① 黄伟红，2006，在全市党政办公室主任会议上的讲话，http://www.tsinfo.com.cn/Disp.Aspx?ID=9809lass=403

② 和两办以及秘书出身的干部有交叉，因为一些秘书提拔为两办副主任或者主任了。

③ 外贸中心主任余弦初说：他毕业后分在粮食局储藏股，业务性很强，平时交往面很窄，也很少接触领导。而当时在粮食局办公室的岳江述，则是交往面很宽，接触的领导也多，其结果是他现在还是很小的局的局长，工资都没有办法保证。而岳江述则因为办公室秘书经历调动到县委办，并做了两任县委书记的秘书，现在则是夏店乡镇党委书记，已经是副处级干部。所以他说，岗位不同，仕途那是差别相当地大。（余弦初访谈，2009）

罗世博	2004.10－2006.5	上县副县长	黄县组织部长
李世泽	2006.6－2008.10	封市副市长	卫县组织部长
李宇	2008.10－至今	高新区副调研员	

资料来源：县委办和《北山干部任免名录1949-2000》

县委办主任被称为全县办公室主任之首，县委办主任来源有三：一是副县长晋升，5名是这种路径。二是县委常委转任，4名是这种路径，三是乡镇党委书记晋升，1名是这种路径。从县委办主任任后职务来看，也是三种类型：一是转任组织部长或者常务副县长、副书记，特别是从2002年以来，这个路径很明确，这说明县委办主任很重要，是重用的一个平台，5名是这种路径。二是退居二线，主要是1980年代，3名是这种路径。三是转任市直一把手或者副职，2名是这种路径。而当我问一位没有年龄优势的副县长，如果转任县委常委，选择什么职务时，他说选择统战部长，因为不想操心了。如果自己很年轻，像我这么大，则选择县委办主任，因为可以得到很大锻炼，整天跟着县委书记跑，有很大的晋升空间。

表6—26　1978—2009年政府办主任统计表

姓名	任职时间	任前职务	任后职务
高云集	1978.4—1984.4	秘书室秘书	退休
刘布希（兼）	1985.3—1985.12	副县长	副县长
曹生富	1985.12－1990.6	商业局局长	人大副主任
王庆章	1990.6-1993.4	文化局局长	民政局局长
杨和平	1993.4—1997.12	农业局局长	政协副主席
鲁公台	1997.12—2003.2	西游镇党委书记	政协副主席
房龄道	2003.2—2005.7	副主任	大门镇书记
邢浩中	2005.7—	宣传部副部长	

资料来源：干部简历

政府办主任被称为局长之首，政府办主任来源有三，一是县直一把手或部委办副职转任，4名是这种类型。二是内部晋升，2名是这种类型。三是乡镇党委书记转任，1名是这种类型。从政府办后任职务来看，一是转任人大政协副职，3名是这种类型。二是转任乡镇书记或者县直一把手，2名这种类型。房龄道之所以转任乡镇党委书记，是因为中县从乡镇党委书记提拔县委和县政府领导的惯例，实践证明，这个选择绝对正确，因为他刚被任命为副县长。

现在中县县直部门可以提拔副处级的岗位基本就两个：政府办主任和财政局长。政府办主任一般是晋升为人大政协副职。因为出任政府办主任的基本都是年龄较大，经验丰富，具有多个部门工作经历，阅历较广的，这也是这任政府办主任的选拔标准。而邢浩中前一段积极争取群工部部长职位，理由之一就是政府办主任都晋升副处了，但其失败的结果说明，其将来去向也是人大政协副职，这就是惯例的力量，规则的生命力。

表6—27　1978—2009年宣传部、卫生局、城关镇办公室主任统计表

宣传部			卫生局			城关镇		
姓名	任职时	任后职	姓名	任职时间	任后职务	姓名	任职时间	任后职

	间	务						务
黄道直	1978.5-1984.3	文化局局长	谢晖人	1985.3-1987.10	局正股级协理员	吕时期	1978-1988	退休
盛中华	1984.9-1994.3	大门镇副书记	宋台佐	1987.10-1989.3	中医院书记（副科）	陈太康	1988-1996	镇宣统委员
李　梅	1994.3-1998.3	党校副校长	张华力	198903-1992.3	局医政股股长	张国渠	1996-2005	组织委员
陈大国	1998.3-2002.3	文化局纪检组长	张学博	1992.3-1993.3	县公疗医院副院长	张美丽	2005-2009	纪工委副书记
李道国	2002.4-2009.9	宣传部副部长	汤杯时	1993.3-1994.10	县公疗医院书记（副科）			
			苗荣古	1994.10-1993.03	局纪检组长			
			张南奋	1993.3-203.10	副局长			
			雷国木	2003.03-今				

资料来源：宣传部、卫生局和解放街道办（原城关镇）

从统计中可以看出，宣传部办公室主任一般晋升为宣传系统的副职或者乡镇副职，城关镇党政办主任一般晋升为乡镇副职。卫生局办公室主任任后职务类型有三：一是晋升局副职，二是出任所属的医院院长或者党委书记，三是转任其它股股长。这三个不同部门的办公室主任职位轨迹说明，在从股级晋升到副科级这一环节中，大多都是单位内部晋升，但党群部门的出路要宽得多，而且位置也重要的多，这说明党委部门比政府部门在产出干部上有优势，综合部门比专业部门有优势。

为什么办公室主任职位多出干部？ 其因素和秘书岗位类似。一般来说，办公室主任也是再筛选或者层层筛选而来，选拔的都是能力强，素质高，经验丰富，具有组织和协调能力的干部。同时办公室作为单位的枢纽、咽喉，信息的信道，指挥的中心，位置重要，干部在这个位置上往往锻炼很大，能力和素质都会提高很多。加上办公室主任都是领导信赖和了解的人，服务领导几年下来，功劳苦劳都有，这样在晋升时肯定具有优势。对此，企业局局长吴光雨说：

“我们局出干部一般从办公室，经济运行科，企业管理科这几个岗位产生，但办公室最重要，它是综合啊。一般干部进来，先在一般岗位，然后选拔到关键岗位，但关键岗位干不好也提拔不了。我们这几年提拔7个干部，4个办公室主任，因为他是直接为领导服务的。”（吴光雨访谈，2009）

办公室主任很不好干，很累。这个职位需要精通人情世故，左右逢源、八面玲珑，需要精干而圆通，需要精通各种官场规则。可以说办公室主任岗位需要的也是基层官场需要的。一些干部总结办公室主任职位特点，认为干好需要：能量大、肚量大、酒量大。既要让领导满意，也需要让群众不生气，很需要领导艺术。所以，办公室主任职位更多是一种历练，干得好就脱颖而出，干不好则领导生气，群众埋怨而湮没无闻。对此，一位办公室主任写出了其上任时，也是办公室主任出身的

局长对其的教导[①]：

“一马当先，就是对局长的指示要惟命是从不折不扣地执行，凡事要冲在最前面。比方说，上级要求党员干部参加义务劳动，我们几个局长都太忙，有很多大事要处理，办公室主任要带领机关干部到最艰苦的地方，清理卫生死角，要浑身汗湿透，满脸脏兮兮，起模范带头作用。写总结时，要夸大劳动成果，明明只清理两平车垃圾，要上报两汽车，要突出领导的成绩，明明局长没参加，要上报全体领导个个汗流浃背。

二厢站立，就是局长在接待客人时，办公室主任要垂手而立站在一旁，递烟倒茶眼头要活。比方说，留客人吃饭，办公室主任要跑饭店、定房间、购烟酒，然后在门口迎接领导和客人，主动上前开车门，用手护住领导的秃头，防止发生流血事件。喝酒的时候，要频频敬酒，领导不能喝的时候，主动接过领导的杯子，菜上得慢的时候，要主动去催菜，看到冷场的时候，要会调节气氛，要让客人喝倒，领导喝好。

三餐无味，就是一日三餐要围着领导转，为领导的膳食搞好服务。比方说，无论你正在吃饭或睡觉，领导一个电话，你要立马赶到。领导几点钟吃饭，吃什么饭要心中有数，要主动打好饭送到局长办公室，吃完了，要帮领导洗碗。要把领导的家事当作自己的事，局长的爹死了，要像自己的爹死了一样，甚至比自己的爹死了还要伤心，要组织全局人员去吊唁，要提醒大家封多少礼、烧多少钱，不但要让领导满意，还要让领导家人满意。

四肢无力，就是深夜回到家，要感觉浑身乏力。比方说，牙懒得刷，脸懒得洗，脚懒得烫，衣服懒得脱，只有感觉到乏，才能让自己得到充分的休息，休息好了，第二天才能更好地工作。

五体投地，就是对局长的一言一行要有敬佩之意，维护局长的威严。比方说，局长讲话要带头鼓掌，局长唱歌要首先叫好，局长跳舞要顶礼夸赞，局长写书法要立即索要恭敬收藏，陪局长打麻将要带头放炮。

六亲不认，就是要善于揣摩局长的心事，局长的指示，对的要执行，错的也要执行，局长说不能办的事坚决不办。比方说，老李娶儿媳妇要借局长小车，要想方设法搪塞，但不能不借，机关不是有面包车吗？老张迟到了，要狠狠批评坚决处分，要让他去找局长，把人情留给局长。常在局长身边，要摆正自己的位置，对局长的私事，要充耳不闻、视而不见、守口如瓶，不该看的不看，不该问的不问，不该说的不说，就是对自己老婆也不能透露半句。

七上八下，就是对局长常怀一颗感恩之心，要虚怀若谷谦虚谨慎。比方说，局长高兴时不能惹局长生气，局长生气时要想办法让局长高兴。要正确处理局长与副局长、领导与群众之间的关系，要善于补台不能拆台。得到局长表扬，不能骄傲，那是领导栽培。得到局长批评，要虚心接受态度诚恳，平时要时刻检点自己。须知，局长的批评是对你的爱护，说明你还能进步。

九九归一，就是一切成绩归局长，错误归自己；先进归局长，后进归自己；荣誉归局长，困难归自己；功劳归局长，过错归自己；人情归局长，原则归自己；利益归局长，责任归自己；能力归局长，平庸归自己；奖励归局长，惩罚归自己；总之，好处归局长，害处归自己。

局长说：以上全做到了，办公室主任就十全十美了，单位就十全十美了，局长也十全十美了。最后，局长还说：我就是办公室主任出身，领导对我就是这样要求的，我全做到了，所以我当上了局长，你就慢慢干吧。”

从这也可以看出，干好办公室主任需要多大的道行和修炼。

[①] 参见：http://blog.sina.com.cn/s/blog_4ca19e6501000a7m.html

第六章　政 绩

我坚信人们对于我们的脊骨
那无数次的探索、迷途、失败和成功
一定会给予热情、客观、公正的评定
食指：《相信未来》

政绩是干部在履行岗位职责的实践中所取得的成绩，是干部德才素质在实践中的反映。政绩在干部的政治生涯特别是晋升中起着基础性作用。改革开放 30 年来，以经济建设为中心指明了全党干部努力的方向，而凭政绩用干部的组织路线和用人导向，则使得干部的晋升与经济发展的政绩紧密相连，从而为经济发展提供了源源不断的干部动力和组织基础。以激励为主的干部政绩型体制，正是 1978 年以来的干部晋升逻辑。

党管干部使得党牢牢控制着干部任免和晋升的人事大权，凭政绩用干部则使得各级干部为发展而竞争，因发展而晋升。党通过建立自上而下的政绩指挥体系和设置自下而上的晋升竞赛，把各级干部投入到经济发展的竞技场中，通过发展和绩效来识别和选拔干部，相对于之前的政治忠诚和政治表现标准，转变为可以考核和量化的以经济为主的综合标准，这是行政管理的一场变革。而中县的实践则提供了政绩指挥棒下的县乡干部的行动缩影：干部们干了什么？这对他们的仕途产生了什么影响？对中县产生了什么结果？

第一节　　中心任务和目标考核

1978 年以来，全党的工作重心转移到经济建设上来，以经济建设为中心成为各级干部的意识形态和行动法条，这是具有里程碑意义的伟大转型。而 1978 年对于中县具有转折意义的一个事情就是：从这一年开始，中县的连续性统计资料开始建立，并一直延续到今天[①]。

1978 年以来，中县的中心任务和政绩考核受到大气候和小气候的影响，大气候就是中央和河南省的大政策和大形势，小气候则是北山市的政策和形势以及中县本身的实际。中国行政管理的“行政逐级发包制”以及目标任务逐级分解制，很大程度上决定了中县干部们“干什么”以及“怎么干”的问题，这使得成就和损失都可能很大，从而成为一个体制性问题，中县 30 年来的发展深深打上了这个体制性烙印。

北山市原来是农业市，中县则是农业县，都面临传统农业社会向工业社会转型的问题。所以 1978 年以来，中县的中心任务和政绩考核都是围绕“农”和“工”来做文章。大体来说，1990 年之前基本是农业为主的时期，1990—1995 年是工农并举的时期，1995 年以来则是以工为主的时期。从三个产业的构成来看，1991 年以前，第一产业都占国民生产总值的 50%以上，以后则逐年下降，2008 年只占 23%。第二产业在 1995 年开始和第一产业平分秋色，各占国民生产总值 40%左右，以后逐年

[①] 当我去中县统计局查找统计资料时，从 1978 年开始，每年的统计资料都单独成册，整齐摆放，一些资料上还印上绝密二字，而 1978 年以前的统计资料则空空如也。这从一个侧面说明了 1978 年是重建秩序的转折之年。

增加，2008 年已经占到 54%。第三产业比例一直比较稳定，约占国民生产总值的 20%左右。

在经济建设为中心任务的形势下，中县每任县委书记的施政理念和中心任务都是继承和创新并举。很具有特色的是，对于棉纺、蔬菜和畜牧等中县的支柱产业，以及党的建设、精神文明建设等软任务和软指标，历任县委书记基本是一张蓝图绘到底。而对于经济和社会发展等一些硬指标，历任县委书记则是各绘蓝图，各有其理念和主张。下面对中县 1985 年以来历任县委书记的中心任务进行统计分析[①]：

表 7—1　1985 年以来历任县委书记中心任务一览表：

姓名	任期	中心任务	综合评价[②]
陈大军	1985.12—1991.6	农业：棉花，小麦 工业：棉纺业，乡镇企业 经济体制改革	为中县任职时间最长的县委书记，作风稳健，比较清廉，被树为廉洁典型[③]，不揽权。
武强立	1991.8－1993.12	农业：农业开发，区域化规模种植 工业：棉纺业，乡镇工业	中县人，比较谨慎，务实，不追求政绩工程，重视农业，比较维护中县利益，不折腾。保守守成。
陈遵义	1993.12—1994.12	农业：农业 6 大系列开发，公司加农户 工业：乡镇企业	懂经济，重点抓农业结构调整，以两圈（猪圈、羊圈）闻名。经济冒进，损失较大。政治上不成熟，圈子思想严重，和前任县委书记宿怨极深。
陈道白	1994.12－1997.3	工业：组建 6 大集团，大办经济实体和个体私营经济 农业：高产高效示范区，小康村建设	提出“工业立县”，大力发展工业，以两园（工业园、工贸园）著称。急躁冒进，损失惨重。干部使用力度大，能上能下[④]。
李朝中	1997.3－2000.5	工业：棉纺业，大力发展非公有制经济 农业：高效农业，蔬菜	踏实稳健，提出“休养生息”，因地制宜，主抓蔬菜和棉纺，部分干部认为其“无大的作为”。调整干部过多过频[⑤]。
杨玉琴	2000.5－2004.2	农业：高效农业行动计划，规模种植 工业：非公有制经济	以农为主，农业产业化，高效规模农业种植。一刀切，不因地制宜，损失大。部分干部使用不当[⑥]。

[①] 从 1985 年开始，中县对干部实施目标管理和考核。

[②] 此评价来自于对干部访谈的综合

[③] 中县干部津津乐道的一个事情就是其爱人从不坐县委书记专车，被作为廉洁事例而放大。真实原因是其爱人对汽油过敏，加上过于肥胖，每次外出都要工作人员用自行车驮送。

[④]一方面破格提拔干部，一方面对 9 名干部降级使用。当年降级而又后来崛起的一位领导在和我访谈时仍然耿耿于怀，怀，气愤不已，认为是派性作怪。

[⑤]当年三讲期间，上级领导认为其超职配备干部，结果各个乡镇的乡镇长助理任命全部无效。我在西城乡时，工会主主席就是当年免掉的乡镇长助理之一，他气愤地说自己的仕途被“三讲”掉了，任命文件都下发了又不算数了。

[⑥]其为临近的封市人，被认为过多使用登州老乡。其中争议最大的就是任命把酒厂搞垮的厂长为民政局长，结果引发

林庆生	2004.2－至今	工业：棉纺，招商引资，工业园区，民营经济 农业：蔬菜，畜牧，棉花，新农村建设	稳健谨慎，工业发展明显，产业集群形成，城镇化建设突出。但经济体系单一，招商引资一刀切。

资料来源：县档案局和访谈

一个地方的发展，一把手是关键，因此很多干部称地方经济为“一把手经济”。而一把手经济中，关键是一把手的发展理念和思路，“理念决定高度，思路决定出路”，大形势，大方向的把握正确，加上稳健的思路和工作作风，往往能加速一个地方的发展。

很多干部说，工业化是传统农业区现代化转型的必由之路，这是一个总方向，但这个过程中，必须实事求是，从实际出发，因地制宜。无论是发展工农业还是招商引资，急躁冒进，一刀切，要求全部跟进，带来的结果必然是惨痛的损失。

一个地方良好的发展取决于大方向正确，比如农业区的工业化方向，然后一任接着一任干，一张蓝图绘到底，这是最能促进一个地方发展的，因为产业和经验都是需要累积的。但现实往往不是线性发展，其原因有：一是发展阶段不同，任务也不同。二是上级领导发展思路一旦变化，县里发展思路也要跟着变。三是现在一般是县长接任县委书记，县长对前任县委书记的中心任务各种弊端洞若观火，一旦接任，往往另起蓝图。四是发展思路不同才能彰显政绩。这些因素导致每任县委书记中心任务往往不同，使得产业和经验无法累积，并往往带来发展的滞后和损失。

中县对干部治理的主要方法是目标管理，也就是政绩考核。从 1985 年开始，中县对乡镇领导和县直领导逐步建立了完整的考核体系。每年年初，县里会把任务和目标分给各个乡镇和县直单位，年终则会对完成情况进行考核，然后根据得分情况进行排名，并召开隆重的表彰大会，奖励先进，惩罚落后。这种任务层层分解以及量化目标层层分配，是中国行政管理的一场革命，等于是建立了行政分权和行政激励相结合的自上而下的政绩指挥体系。通过在干部中引入竞赛机制和数字目管理，并在干部面前悬挂晋升这一大旗，从而为干部创造政绩注入了强激励，构成了了地方发展的制度性基础。

1984 年，中县一位县委副书记带队，到河南河夏市西县和山西长子县学习目标管理和岗位责任制经验。1985 年 1 月中县下发《关于党政机关工作实行目标管理和岗位责任制的决定》，标志着中县实行目标管理的开始。决定中要求：对各乡镇和县直部门确定任务指标，以岗位责任制的形式分解到单位领导和工作人员。上对下实行任务承包，下对上作出保证，组织对目标进行管理，从而使得人人目标明确，从根本上解决平均主义的弊端，有效调动广大干部大干四化的积极性。

经过 1 年多的运行，1987 年，中县制订了《1987 年目标管理总体方案》，初步建立了物质文明建设和精神文明建设的目标体系。这个目标体系经过不断的修订和完善，一直运行到今天。这个目标体系一方面反映了中县 20 多年来的发展变化，其内容的变化也反映了历任县委书记的施政理念和中心任务，同时也是北山市和河南省的 20 多年来的政策和形势的反映。从目标体系的总体变化来看，1987—1989 年，实行物质文明和精神文明目标 1000 分制，其中物质文明 600 分，精神文明 400 分。1990—2009，乡镇实行综合目标考核 2000 分制，县直部门实行综合目标考核 1000 分制。

发密集的告状。在其被提拔为临近市的副市长后，中县的干部告状以及市领导之间的权力斗争，导致了省纪委对其的外围调查。她最后有惊无险，却使得中县官场胆战心惊以及民政局长的落马判刑。

这其中 1990—1992 年乡镇党委、政府分别 1000 制考核，1993 年以来，对乡镇党委政府则实行统一考核。1992—2003 年，乡镇的经济和社会发展指标都具体分解下达。从 1997 年开始，增加单项竞赛考核。

1987 年的目标体系包括物质文明考评指标和精神文明考评指标，物质文明考核指标包括农业、工业和财政 3 大类 12 小项，共 600 分，其中农业方面 300 分：农业总产值 100 分，粮食 80 分，农民人均纯收入 40 分，经济作物 20 分，林业 10 分，畜牧水产 20 分，扶贫 30 分。工业方面 250 分：工业产值 110 分，乡镇企业 70 分，预算内工业企业 40 分，商品零售和外贸：30 分。财政 50 分。精神文明考评指标 8 小项，共 400 分，包括：党的建设 90 分，文明单位 40 分，计划生育 70 分，社会综合治理 80 分，教育工作 30 分，安全保密 20 分，信访 30 分，县委政府临时安排工作 30 分。

1990 年开始，对乡镇实行 2000 分制，党委工作 1000 分，政府工作 1000 分，乡镇党委考核指标主要包括 6 项主要经济和社会发展目标 400 分和思想建设、组织建设、党风党纪、群团、武装等工作 600 分。乡镇政府考核指标主要包括：农业总产值、工业总产值，粮食、乡镇企业，财政收入、科技兴县、教育等。县直部门 1000 分，主要目标体系包括：领导班子建设、党风党纪、思想政治工作、群团工作、计划生育、安全保密、信访、服务基层以及县委政府交办的任务等。

1993 年开始，对乡镇党委政府统一考核，实行 2000 分制，主要考核指标包括经济和社会发展目标任务以及精神文明建设两大类。县直部门 1000 分制，主要包括业务指标和精神文明建设指标。这个分值体系一直延续到今天。1992 年开始实行计划生育一票否决，1994 年实行计划生育、农民负担和社会综合治理一票否决。

1995 年，随着新的县委书记上任，中县目标考核体系大修订[①]，1997 年，逐渐形成了新的目标体系。对乡镇和县直部门实行综合目标考核，并引入单项竞赛目标。乡镇综合目标分 15 项子目标，共 2000 分，包括：农业 300 分，乡镇企业 200 分，财政收入 200 分，引资 100 分，农民人均收入 100 分，环境保护 80 分，土地控制 50 分，党的建设 200 分，精神文明建设 200 分，社会稳定 350 分，小康村建设 50 分，县委政府交办工作 100 分。单项竞赛包括[②]：乡镇企业发展、农业示范区和林果生产，共 300 分。县直综合工作 9 项子目标，1000 分。包括：兴办经济实体 200 分，年度业务工作 300 分，领导班子建设 80 分，党风廉政建设 80 分，社会综合治理 80 分，精神文明建设 80 分，信访 80 分，服务基层 20 分，县委政府交办的工作 80 分。

2000 年，新的县委书记上任，中心任务是农业产业化，贯彻执行北山市农业行动计划，所以 2000 年乡镇目标考核体系中，农业发展提高到了 580 分，主要是蔬菜、畜牧和棉花。对县直部门的考核中，积极参与《行动计划》，创建高效农业示范园区提高到了 300 分。而在《关于 2000 年乡镇、县直单位主要工作目标及考评奖惩的意见》中，结尾说："由于今年目标体系调整较大，下发较晚，故此规定，凡涉及目标管理方面的文件，与本文不符时，以本文件为准。"

2004 年，新的县委书记上任，中心任务是工业、招商引资和城镇建设，2005 年目标考核体系中，工业和非公有制经济 560 分，招商引资 150 分，城镇建设和公路建设 220 分，同时，社会稳定 270 分。单项竞赛为：工业和非公有制经济、农业产业化、小城镇建设、公路建设、招商引资和财政工作。而县直部门目标考核中，招商引资 200 分。

---

① 1996 年引入了大办经济实体等考核项目，占了 300 分，而 1998 年后则基本取消了这些项目，非常明显地表现了县委书记更替对目标考核的影响。

② 1998 年扩大为：乡镇企业发展、农业示范区、畜牧、蔬菜、棉花、农村先进村等 6 项。

2008年的中县目标考核已经和21年前的1987年有了根本性的变化，在对乡镇工作2000分的目标考核中，主要经济指标200分，包括：生产总值增长、非公有制经济比例、限额工业增加值和利润增长、农民人均现金收入和全社会固定投资增长等。重点工作目标 1000 分，包括：工业经济350分，新农村建设160分，城镇化建设140分，财政工作150分，招商引资100分，社会保障及可持续发展100分。党建精神文明及社会稳定800分，包括：领导班子和基层组织建设100分，党风廉政100分，宣传思想工作100分，稳定工作380分，统战、武装、工会80分，农民负担20分，临时中心工作20分。县直部门目标考核1000分中，职能工作目标300分，服务重点工作350分，党建精神文明及社会稳定350分。

显然，工业和招商引资成为中心工作，而社会稳定也已经成为基层工作的重中之重。

而北山市2008年度县市区责任目标考评体系总分为1000分，分为45个子目标，主要包括：地区生产总值60分，限额以上工业40分，地方财政50分，重点项目建设50分，城镇化建设30分，就业和社会保障40分，新农村建设60分，环境保护40分，精神文明建设30分，党风廉政建设30分，信访工作30分，安全生产80分。同时计划生育和社会综合治理一票否决。

从中县和北山市 2008 年的目标考核体系来看，同构性很强，主要指标体系基本相同，这就是中国特色的地方目标考核体系：河南省把主要工作目标下达给北山市，北山市把主要工作目标下达给中县，中县则把主要工作目标下达给乡镇，乡镇则把工作目标下达给村，从而形成了具有中国特色的“政绩同构”现象。

政绩同构意味着一旦一个任务纳入目标考核体系，就会成为各级政府共同的工作目标，一荣俱荣，一损俱损。这既是国家能力的一种表达，也是中国举国体制的一种体现。它既可以解释为什么30年来中国地方翻天覆地的巨变，也可解释为什么虚假政绩和政绩工程不断出现，因此，它导致地方的很多成就和问题都是全局性的，比如，1990年代河南省各个地方大办乡镇企业，从而导致巨额乡镇债务，就是全省性的，这在曹锦清的《黄河边的中国》中有清晰的披露，而毫无疑问的是，中县也不例外。

在中县，县委中心任务一旦确定，就要在全县贯彻执行，整个干部队伍全年工作必须围绕中心任务进行，而干部的仕途也和中心任务息息相关。

陈遵义是中县较早提出农业结构调整和大力发展乡镇企业的县委书记，很懂经济，任内组建了中县有名的6大企业集团。但政治上不成熟，心态上急躁冒进。当时县委出台文件规定，县直部门要积极支持乡镇企业发展，不能乱检查，更不能让乡镇企业停产。但是，中县质监局的几名干部却撞到了枪口上，他们在检查一家乡镇企业的时候，不仅收费，还让企业停产。事情报告给陈书记之后，陈书记当即指示县纪委对这几名干部立案调查。当时的质检局长夏嘉水获知情况后立即给陈书记求情，陈书记也基本同意，如果这几名干部写下检查，向企业道歉，不再追究。然后，陈书记问夏局长对县委中心工作的一些看法。夏局长就实事求是地提到了一些干部的议论，认为有些急躁冒进，不少乡镇损失很大。陈书记听后勃然大怒，对夏局长说，你就是中县另外一条路线的代表，是反对县委中心工作的代表。结果，这几名干部被全部开除公职。愤怒的干部家属认为完全是夏局长汇报工作犯下严重错误，才导致这样的后果，不断到质检局闹事，结果夏局长在抑郁的状态下辞职调任。

陈书记对中心任务的坚持在中县公疗医院院长张南国被免的事件上也体现无疑。当时张南国和几名卫生系统领导到北山市学习，看到路两边作为农业开发系列而栽的苹果树，张随口说：“陈书

记真是胡球整，咱们县气候能长苹果吗？”几天后，这句话传到了陈书记那，陈书记听后非常生气，当即把卫生局长叫来，对他说，限你三天，免掉张南国，不然，你辞职。卫生局长不敢怠慢，第 2 天就在公疗医院召开大会，当场免掉了张南国的院长职务。晚上，当张南国到了卫生局长家，痛哭流涕地问为什么免其职务时，卫生局长痛斥说：谁叫你说陈书记胡球整。

在陈道白当县委书记期间，维护县委中心任务的力度更大，力量也更猛。当时的夏店乡党委书记梁尊涛鉴于陈遵义时期急躁冒进的损失，对陈道白提出的村村冒烟行动，消极守成。圈了几个大院子，但没有上设备，结果被下来检查工作的陈书记发现，不久，梁尊涛就被调到党校工作。而兴办工业力度大，表现积极的北方镇党委副书记鲁公台被破格提拔为夏店乡党委书记。鲁上任后，大张旗鼓，全力推进，不惜把快要成熟的小麦犁掉，建立工业小区，很快使得夏店的面貌焕然一新。现在，鲁已经晋升为县领导。

陈书记比较出名的还有整西游镇党委书记吴光雨。当时县委办通知说，明天陈书记要去检查工作，吴没有正确理解陈书记村村冒烟的中心任务，认为不管工业农业，只要能搞出声势就行，就连夜发动干部到全镇和外乡镇花钱雇农民的牛，结果陈书记到了西游镇的路段，发现公路两侧全是牛，造成交通拥堵，当即勃然大怒。到了西游镇政府，在召开的现场办公会上，陈书记手拍桌子，痛斥吴光雨知不知道县委的中心任务，从哪儿搞来这么多的牛，弄虚作假，虚张声势，吓得吴光雨全身大汗淋漓，当即发言检讨。到了年底，加上其它原因，吴光雨被免去书记职务，调任县企业局长。

第二节　政绩与干部仕途

1978 年以来，中国党政系统实行了以激励为主的政绩型干部体制，政绩在干部的仕途中起基础性的作用，这也就是常说的“有为才有位”。本节将根据中县乡镇党委书记晋升状况对政绩型干部晋升机制进行实证研究，并提出中县干部晋升中以激励为主的政绩型干部体制。

中县对乡镇实行的是以经济指标为基础的综合性目标考核，每年年底，都会进行考核排名，然后第二年年初进行表彰。本节收集了 1987—2008 年乡镇表彰名单，然后和 1987—2008 年晋升为县领导的乡镇党委书记进行比对，以发现政绩与晋升之间的关系以及乡镇党委书记晋升的基本模式。

下面对 1987—2008 年获奖乡镇进行统计分析：

表 7—2　1987—2008 年获奖乡镇排名统计表

年份	第 1 名	第 2 名	第 3 名	第 4 名	第 5 名	第 6 名
1987	城关镇	夏店乡	大水乡	李庄乡	华生镇	南方镇
1988	夏店乡	城关镇	团结乡	六月乡	西城乡	南方镇
1989	城关镇	白阁乡	团结乡	夏店乡	六月乡	大水乡
1990	大水乡	白阁乡	六月乡	城关镇	南方镇	团结乡
1991	白阁乡	六月乡	大水乡			
1992	白阁乡	六月乡	城关镇	大门镇	西游乡	
1993	白阁乡	大门镇	城关镇	南方镇	庞庄乡	大水乡
1994	白阁乡	南方镇	六月乡	城关镇	大水乡	西城乡
1995	白阁乡	六月乡	城关镇	团结乡	华生镇	大水乡
1996	六月镇	南方镇	白阁乡	北方镇	大水乡	夏店乡

1997	南方镇	北方镇	大水乡	华生镇	夏店乡	大门镇
1998	白阁乡	南方镇	北方镇	西城乡	团结乡	城关镇
1999	南方镇	白阁乡	团结乡	西城乡	六月镇	北方镇
2000	南方镇	团结乡	北方镇	西城乡	六月镇	白阁乡
2001	团结乡	南方镇	北方镇	西城乡	李庄镇	西游镇
2002	城关镇	西城乡	大门镇	南方镇	北方镇	团结乡
2003	城关镇	西城乡	南方镇	白阁镇	大门镇	团结乡
2004	城关镇	西城乡	南方镇	白阁镇	夏店乡	团结乡
2005	西城乡	城关镇	南方镇	白阁镇	团结乡	北方镇
2006	西城乡	团结乡	南方镇	城关镇	北方镇	白阁镇
2007	团结乡	西城乡	城关镇	南方镇		
2008	城关镇	团结乡	西城乡	南方镇	北方镇	白阁镇

资料来源：县档案局资料整理

表 7—3　1987—2008 年晋升为县领导的乡镇党委书记统计表[①]

晋升时间	**姓名**	**晋升时乡镇**	**任期**	**前职务[②]**	**晋升职务**
1987	乔九庆	城关镇	1984.4—1987.2	六月乡党委书记	黄县副县长
1989	张望贵	夏店乡	1985.9—1989.6	县委办副主任	中县副县长
1989	翟卫直	团结乡	1985.3—1989.9	人劳局副局长	黄县县委办主任
1990	袁维朝	六月乡	1986.8—1990.9	六月乡乡长	中县县长助理
1992	张庆祝	城关镇	1984.7—1992.4	北方镇党委书记	中县副县长
1992	贺步鹏	白阁乡	1988.4—1992.4	南方镇党委副书记	汝县副县长
1995	张道北	白阁乡	1992.3-1995.12	白阁乡乡长	原县副县长
1998	郑重社	六月镇	1994.1-1998.2	六月镇长	延县宣传部长
1998	何天杨	白阁镇	1996.7—1998.1	李庄镇党委书记	封市副市长
2002	邵祝道	西城乡	1995.8—2002.2	组织部副部长	中县副县长
2002	王洛	南方镇	1997.7—2002.2	县委办副主任	中县宣传部长
2002	张宗水	白阁镇	1998.1—2002.3	庞庄乡党委书记	淮县副县长
2003	齐祝涛	团结乡	1998.2—2003.8	大水乡党委书记	中县副县长
2005	田东团	城关镇	2002.2-2005.10	西游镇党委书记	阳河区区长助理
2006	吴家奋	南方镇	2002.2—2006.5	北方镇党委书记	中县群工部长
2006	王文古	大门镇	2002.2—2006.5	大水乡党委书记	中县总工会主席
2007	曹岩	西城乡	2002.2—2007.3	西城乡乡长	中县县长助理
2009	房龄道	大门镇	2007.10-2009.10	北方镇党委书记	中县副县长

资料来源：《北山干部任免名录 1949—2000》、《中县年鉴》

[①] 不包括晋升为人大、政协的县领导。

[②] 指晋升时所在乡镇之前的单位和职务。

从两个表格的比对来看，可以得出几个结论：一、晋升的乡镇党委书记基本都分布在排名靠前，被奖励的乡镇。二、晋升具有时间后延性，也就是往往一个乡镇党委书记做出突出政绩之后才被提拔。三、两个表格的对比充分证明了政绩型的干部晋升机制。可以看到，夏店乡 1987 年的第 2 名，1988 年的第 1 名，带来的结果是 1989 年乡党委书记张望贵的被提拔，此后，夏店乡基本没有获得奖励，其乡党委书记也再也没有提拔。白阁乡 1989、1990 年的第 2 名，1991 年的第 1 名，带来的是 1992 年乡党委书记贺步鹏的提拔。白阁乡 1992、1993、1994 连续 3 年的第 1 名，带来的是乡党委书记张道北的提拔。西城乡 1998 年以来连续 4 年的第 4 名，从一个有名的穷乡逐渐变成富乡，带来的是 2002 年乡党委书记邵祝道的提拔。南方镇 1999、2000 两年的第 1 名，2001 年的第 2 名，带来的是 2002 年镇党委书记王洛的提拔。城关镇 2002 年以来连续 3 年的第 1 名，带来的是 2005 年镇党委书记田东团的提拔。西城乡 2002 年以来连续 3 年的第 2 名，连续 2 年的第 1 名，带来的是乡党委书记曹岩的提拔。这说明从 1987 年以来（实际是从 1978 年以来），组织部门的用人导向很明确：就是政绩晋升导向。

下面分析综合排名和经济指标排名的关系，以及乡镇党委书记晋升和经济发展的关系。

表 7—4　1998—2008 年各乡镇生产总值（GDP）

单位：万元

年份 \ 乡镇		城关	团结	六月	华生	白阁	大水	西游	大门	庞庄	北方	夏店	李庄	西城	南方
1998	GDP	29167	39358	23865	17719	29629	17155	31017	24250	17385	28235	21943	21551	25098	28319
	排名	4	1	9	12	3	14	2	8	13	6	10	11	7	5
1999	GDP	26069	35013	21713	12519	27129	15229	29861	20226	12922	27900	18823	18168	20949	27189
	排名	6	1	7	14	5	12	2	9	13	3	10	11	8	4
	增速（%）	−10.6	−11.0	−9.0	−29.3	−8.4	−11.2	−3.7	−16.6	−25.7	−1.2	−14.2	−15.7	−16.5	−4.0
	排名	6	7	5	14	4	8	2	12	13	1	9	10	11	3
2000	GDP	24520	32898	20916	13453	25600	14430	25736	18237	11676	22556	16529	14435	19416	24456
	排名	4	1	7	13	3	12	2	9	14	6	10	11	8	5
	增速（%）	−5.9	−6.0	−3.7	7.5	−5.6	−5.2	−13.8	−9.8	−9.6	−19.2	−12.2	−20.5	−7.3	−10.1
	排名	5	6	2	1	4	3	12	9	8	13	11	14	7	10
2001	GDP	25732	37391	23401	16354	26453	14807	29397	20877	13298	26466	18227	15931	21788	27453
	排名	6	1	7	11	5	13	2	9	14	4	10	12	8	3
	增速（%）	4.9	13.7	11.9	21.6	3.3	2.6	14.2	14.5	13.9	17.3	10.3	10.4	12.2	12.3
	排名	12	6	9	1	13	14	4	3	5	2	11	10	8	7
2	GDP	27818	49784	29464	20991	31751	20202	29897	24085	15297	27238	20685	18684	26741	34880

0	排名	6	1	5	10	3	12	4	9	14	7	11	13	8	2
0 2	增速（%）	8.1	33.1	25.9	28.4	20.0	36.4	1.7	15.4	15.0	2.9	13.5	17.3	22.7	27.1
	排名	12	2	5	3	7	1	14	9	10	13	11	8	6	4
2	GDP	38717	44674	29624	18783	35303	19557	36310	26450	16437	33202	23904	19411	28302	33452
0	排名	2	1	7	13	4	11	3	9	14	6	10	12	8	5
0	增速（%）	39.2	-10.3	0.5	-10.5	11.2	-3.2	21.5	9.8	7.5	21.9	15.6	3.9	5.8	-4.1
3	排名	1	13	10	14	5	11	3	6	7	2	4	9	8	12
2	GDP	187388	55272	43784	29405	45371	20879	38890	33839	19019	35580	32564	29236	38163	46742
0	排名	1	2	5	11	4	13	6	9	14	8	10	12	7	3
0	增速（%）	384.0	23.7	47.8	56.5	28.5	6.8	7.1	27.9	15.7	7.2	36.2	50.6	34.8	39.7
4	排名	1	10	4	2	8	14	13	9	11	12	6	3	7	5
2	GDP	267328	72867	46835	31612	61325	29028	54608	43027	25082	51453	38411	35475	55362	60266
0	排名	1	2	8	12	3	13	6	9	14	7	10	11	5	4
0	增速（%）	42.7	31.8	7.0	7.5	35.2	39.0	40.4	27.2	31.9	44.6	18.0	21.3	45.1	28.9
5	排名	3	8	14	13	6	5	4	10	7	2	12	11	1	9
2	GDP	275605	92258	49753	39192	65103	35587	62752	52400	27291	62990	45476	40103	79801	72071
0	排名	1	2	9	12	5	13	7	8	14	6	10	11	3	4
0	增速（%）	3.1	26.6	6.2	24.0	6.2	22.6	14.9	21.8	8.8	22.4	18.4	13.0	44.1	19.6
6	排名	14	2	12	3	13	4	9	6	11	5	8	10	1	7
2	GDP	331795	105117	52806	43595	69484	41131	63857	60499	27375	70354	50168	45883	102384	84760
0	排名	1	2	9	12	6	13	7	8	14	5	10	11	3	4
0 7	增速（%）	20.4	13.9	6.1	11.2	6.7	15.6	1.8	15.5	0.3	11.7	10.3	14.4	28.3	17.6
	排名	2	7	12	9	11	4	13	5	14	8	10	6	1	3
2	GDP	214036	152422	70163	47170	91491	45562	72206	57236	31750	89993	55081	52388	155189	94112
0	排名	1	3	8	12	5	13	7	9	14	6	10	11	2	4
0 8	增速（%）	-35.5	45.0	32.9	8.2	31.7	10.8	13.1	-5.4	16.0	27.9	9.8	14.2	51.6	11.0
	排名	14	2	3	12	4	10	8	13	6	5	11	7	1	9

资料来源：县统计局

表 7—5　1998—2008 年各乡镇财政收入

单位：万元

乡镇 年份		城关	团结	六月	华生	白阁	大水	西游	大门	庞庄	北方	夏店	李庄	西城	南方
1998	财政收入	420	488	342	257	254	397	282	159	421	237	277	509	374	167
	排名	4	2	7	10	11	5	8	14	3	12	9	1	6	13
1999	财政收入	620	635	424	323	340	527	373	242	536	396	405	632	486	347
	排名	3	1	7	13	12	5	10	14	4	9	8	2	6	11
	增速（%）	47.6	30.1	24.0	25.7	33.9	32.7	32.3	52.2	27.3	67.1	46.2	24.2	29.9	107.8
	排名	4	9	14	12	6	7	8	3	11	2	5	13	10	1
2000	财政收入	698	753	517	386	386	641	427	240	656	356	380	767	596	331
	排名	3	2	7	10	9	5	8	14	4	12	11	1	6	13
	增速（%）	12.6	18.6	21.9	19.5	13.5	21.6	14.5	-0.8	22.4	-10.1	-6.2	21.4	22.6	-4.6
	排名	10	7	3	6	9	4	8	11	2	14	13	5	1	12
2001	财政收入	616	795	546	380	392	648	454	301	656	437	416	690	554	396
	排名	5	1	7	13	12	4	8	14	3	9	10	2	6	11
	增速（%）	-11.7	5.6	5.6	-1.6	1.6	1.1	6.3	25.4	0.0	22.8	9.5	-10.0	-7.0	19.6
	排名	14	7	6	11	8	9	5	1	10	2	4	13	12	3
2002	财政收入	397	664	448	366	345	609	419	232	596	512	370	600	535	400
	排名	10	1	7	12	13	2	8	14	4	6	11	3	5	9
	增速（%）	-35.6	-16.5	-17.9	-3.7	-12.0	-6.0	-7.7	-22.9	-9.1	17.2	-11.1	-13.0	-3.4	1.0
	排名	14	11	12	4	9	5	6	13	7	1	8	10	3	2
2003	财政收入	449	686	442	352	353	604	410	238	590	546	408	582	598	415
	排名	7	1	8	13	12	2	10	14	4	6	11	5	3	9
	增速（%）	13.1	3.3	-1.3	-3.8	2.3	-0.8	-2.1	2.6	-1.0	6.6	10.3	-3.0	11.8	3.8
	排名	1	6	11	14	8	9	12	7	10	4	3	13	2	5

2004	财政收入	488	503	270	217	203	378	260	168	358	321	329	361	394	247
	排名	2	1	9	12	13	4	10	14	6	8	7	5	3	11
	增速（%）	8.7	−26.7	−38.9	−38.4	−42.5	−37.4	−36.6	−29.4	−39.3	−41.2	−19.4	−38.0	−34.1	−40.5
	排名	1	3	10	9	14	7	6	4	11	13	2	8	5	12
2005	财政收入	679	339	50	24	28	75	45	39	99	58	228	132	126	34
	排名	1	2	9	14	13	7	10	11	6	8	3	4	5	12
	增速（%）	39.1	−32.6	−81.5	−88.9	−86.2	−80.2	−82.7	−76.8	−72.3	−81.9	−30.7	−63.4	−68.0	−86.2
	排名	1	3	9	14	12	8	11	7	6	10	2	4	5	13
2006	财政收入	832	516	61	31	45	81	69	53	127	86	382	181	180	40
	排名	1	2	10	14	12	8	9	11	6	7	3	4	5	13
	增速（%）	22.5	52.2	22.0	29.2	60.7	8.0	53.3	35.9	28.3	48.3	67.5	37.1	42.9	17.6
	排名	11	4	12	9	2	14	3	8	10	5	1	7	6	13
2007	财政收入	1127	768	146	75	91	196	158	101	278	182	601	302	290	108
	排名	1	2	10	14	13	7	9	12	6	8	3	4	5	11
	增速（%）	35.5	48.8	139.3	141.9	102.2	142.0	129.0	90.6	118.9	111.6	57.3	66.9	61.1	170.0
	排名	14	13	4	3	8	2	5	9	6	7	12	10	11	1
2008	财政收入	1416	981	165	140	118	253	201	77	308	206	693	330	323	134
	排名	1	2	10	11	13	7	9	14	6	8	3	4	5	12
	增速（%）	25.6	27.7	13.0	86.7	29.7	29.1	27.2	−23.8	10.8	13.2	15.3	9.3	11.4	24.1
	排名	6	4	10	1	2	3	5	14	12	9	8	13	11	7

资料来源：县统计局

从乡镇综合目标排名和经济指标排名来看，只有相对的匹配性，具体来说，乡镇 GDP 排名和综合目标排名不是一一对应，而是相对匹配，匹配度约为 70%以上 。而财政收入排名和综合目标排名相对匹配性大约 50%左右。而从 GDP 增速和财政收入增速这些相对经济绩效的排名与综合目标排名的比对来看，相对匹配性也为 50%左右。而且，即使 GDP 排名、财政收入排名、GDP 增速排名和财政收入增速排名很靠前，但如果综合目标排名不靠前，不是重点乡镇的话，其乡镇党委书记也很难获得提拔。西游镇的 GDP 排名和李庄镇财政收入排名连续几年都是第 2 名，华生镇 GDP 增速和夏店乡财政收入增速连续几年都是第 1 名和第 2 名，它们的党委书记却没有一个获得提拔。这说明：一、

综合指标排名而不是经济指标排名更能解释干部的晋升，二、乡镇政治经济综合实力而不仅仅是经济实力更能解释干部的晋升。三、绝对绩效为基础，兼顾相对绩效更能解释干部的晋升。

1987 年以来，无论综合目标排名和党委书记晋升，都是集中在几个重点乡镇，从统计上来看，22 年的表彰和 18 名晋升的乡镇党委书记分布是：南方镇奖励次数为 18 次，晋升 2 人次；白阁镇 15 次，晋升 4 人次；城关镇 15 次，晋升 3 人次；团结乡 15 次，晋升 2 人次，西城乡 12 次，晋升 2 人次；六月镇 9 次，晋升 2 人次，大门镇 5 次，晋升 2 人次，夏店乡 5 次，晋升 1 人次；北方镇 10 次，晋升 0 人次，大水乡 5 次，晋升 0 人次。李庄乡 2 次，华生镇 2 次，西游镇 2 次，庞庄乡 1 次，晋升都是 0 人次。

从 18 名晋升的乡镇党委书记来看，从其它乡镇党委书记平调的 9 人，占 50%，乡镇长晋升的 4 人，占 22%，关键部委办副职和乡镇副职晋升的 5 人，占 28%。这说明，乡镇党委书记内部官僚“市场”存在一个流动现象，就是党委书记从一般乡镇向重点乡镇流动；而乡镇长内部官僚“市场”也存在一个流动现象，就是乡镇长从一般乡镇向重点乡镇流动，这种流动就形成了乡镇党委书记的晋升模式：先在一般乡镇培养锻炼，政绩突出之后流动到重点乡镇，然后获得晋升，从而形成了富有特色的双强晋升模式（强党委书记、强乡镇）。

双强晋升模式较好地解释了为什么几个乡镇不断产生县领导，而一些乡镇不产生一个县领导。它同时也可以具体解释为什么南方镇奖励次数为 18 次，只产生了 2 名县领导，因为它的精英强度还不够。而北方镇奖励 10 次，晋升 0 人次，因为它是次精英乡镇。但是，在晋升的 18 名党委书记中，有 3 名曾任北方镇党委书记，说明了一般乡镇的党委书记位置是培养和识别干部的摇篮。

双强模式是自然演化的结果，有利有弊。利在于：一是符合公平和效率的原则，政绩突出，能力强的党委书记才流动到精英乡镇。二是为干部晋升提供强激励，一旦流动到精英乡镇，离晋升也就不远了。三是为精英乡镇的发展提供了强大的干部基础，因为其是政治精英的汇聚之地。弊在于：一、形成弱乡镇、弱干部局面，使得落后局面很难改变；二、领导干部的弱激励。弱乡镇的干部会产生晋升无望的仕途心理，安于现状，甚至消极守成。从而使得弱乡镇锁定在落后的轨道上。

打破这个模式则需要选派能力强，政绩突出的干部到弱乡镇，提拔时向弱乡镇中有政绩者倾斜，如此才能打破这种自然演化。

实际上，现在中县形成了一个精英乡镇集团，县领导基本从这个精英乡镇集团的党委书记职位上产生。其包括：大门镇、南方镇、城关镇、西城乡和团结乡。这其中，城关镇、西城乡和团结乡是经济因素，经济实力和财政雄厚。而大门镇和南方镇则是政治因素，大门镇是中县的北大门和交通要道，是中县的口子镇；南方镇与邻省接壤，是宣传河南省和北山市形象的省界口子镇。这两个镇党委书记职位被北山市明确为副县级，从而使得这两个乡镇政治地位高于其它乡镇，也成为乡镇党委书记竞争和晋升的高地。

1978 年以来，我国党政系统实行了一种激励和惩罚并用，并以激励为主的政绩型干部管理体制。这种体制通过任务分解、锦标赛排名以及奖优惩汰，并伴以观摩、检查和督察等方式来实施。2008 年北山市秸秆禁烧政策的实施就充分体现了这种体制的运行逻辑。2008 年是奥运之年，秸秆禁烧被作为一项政治任务下达，当时北山市对 13 个县市进行排名，奖励先进，惩罚落后。同时，派出督察组到各县市进行督察，发现一起着火点从县财政扣掉 30 万。而在市长带队的督察中，两个乡镇因为着火点多，结果乡镇党委书记就地免职，并在《北山日报》进行通报，在这样的硬措施面前，

各个县市全力禁烧，我所在的西城乡乡干部每夜都下去督察，我也好几次参与到扑火的行动中[①]。

这种激励为主的政绩型治理体制，激励主要通过政治激励、经济激励和社会激励等方式进行。政治激励主要是晋升，经济激励则是财政资金下拨或者奖金等，社会激励则是授予各种荣誉奖章。在这些激励方式中，晋升等政治激励是最强的，它可以最充分的调动干部创造政绩的积极性。面对各种排名，面对恩威并用的奖励和惩罚，面对各种大会表彰发言，或者惩罚性检讨，每个领导干部都如过江之鲤，争先恐后。

第三节　政绩真伪

凭政绩用干部的导向，一定会带来政绩真伪的问题。而政绩真伪的判断，是一个复杂的问题。在中县，一个领导干部，为了晋升，必须要有为，要干出看得见摸得着的政绩来。而这其中的实际内容却是真假都有，这中间既有官员的智慧和手腕，更有晋升竞争中的博弈。

从中县的实际来看，政绩和干部晋升的关系非常复杂，上一节的政绩型干部体制说明，干部政绩突出提拔，政绩不突出不提拔，这是主流。但实际的中县政治生态还有政绩突出不提拔，搞假政绩或者没有政绩而提拔的现象，这种现象也是中县实际政治生态的重要组成部分。

下面分别从县领导和乡镇领导两个方面，考察政绩真伪及其与干部晋升的关系。

在中县，晋升为上一级党政领导是份量极重的实质性晋升，比如，乡镇党委书记晋升为副县长，县委书记晋升为副市长等。但仕途“过度竞争”的格局，使得成为上一级人大政协领导也被干部认为是实质性晋升，只不过份量相对轻一些，但也要积极运作，全力谋划，不然也是不会成功的，因为这些职位也是竞争者众，所以，乡镇党委书记如果成为县政协副主席，县委书记如果成为市政协副主席，也是出类拔萃，不错的安排了。干部的平调，比如乡镇党委书记出任县直一把手，县委书记出任市直一把手，才被认为不是晋升，仕途也基本到头了。

一、县领导政绩真伪与晋升

中县在 1980 年代，各项工作一直在北山地区名列前茅，位置处于精英县集团之列，县委书记也先后被提拔。1990 年代之后，随着交通的改善，一些有资源的山区县开始崛起，中县逐渐进入中等县集团之列，县委书记的晋升也出现了新的变化，下面考察 1994—2004 年四任县委书记的政绩与晋升。

1．县委书记陈遵义

陈遵义是从北山市计委下来的，对经济内行，是中县较早提出大力发展乡镇企业和农业开发的领导，其在任的最大政绩是提出了中县的经济发展方式转型，一方面发展工业经济，组建 6 大企业集团，走规模发展之路。另一方面就是农业开发。从实践来看，组建 6 大企业集团，是促进经济发展的真政绩，但农业开发却给中县的农业发展造成了损失，被后来很多中县干部议论为假政绩，但当时，这些都被上级认为是真政绩。

1991 年 10 月，县委县政府出台《关于搞好农业六大系列开发的意见》，意见中说：

“进一步搞好以黄牛、生猪、肉鸡、桑蚕、蔬菜、林果为主的六大系列开发，拓宽农村经济发展的路子，为实现富县富乡富民的战略目标奠定良好的基础。”

“1. 桑蚕系列开发，种桑面积扩大到 5000 亩，蚕茧达到 75 万斤。2. 黄牛系列开发，发展 5000

[①] 给我印象深的一个事例就是在南朝村，一个着火点所在的地竟然是村长家的，后来一调查才知道是村民故意点火栽赃，农村的复杂由此可见一斑。

—7000 养牛大户，饲养量 2 万多头。3. 肉鸡系列开发，每个乡镇建 5000 只规模的养鸡场，鸡数量达到 7 万只。4. 生猪系列开发，建立养猪场和种猪场，建成 10 万头的养猪基地。5. 蔬菜系列开发，面积扩大到 5 万亩，产值 1 亿元。6. 林果系列开发，大力发展苹果为主的林果业，苹果种植达到 5000 亩。”

很多干部说，六大系列开发，重点是养猪和养羊，当时要求全县每个行政村都要有村办养猪场和养羊场，简称猪圈和羊圈，陈遵义也被称为“两圈”书记。当时的机制是，乡镇和村集体投资兴办，资金来源一是银行贷款，二是干部集资，三是乡村原来的积累。当时给每个乡镇和行政村都分配有指标任务，要求必须完成，下面是 1993 年各个乡镇的目标任务：

表 7—6 1993 年各乡镇 6 大系列开发目标任务分解表

乡镇	蔬菜温室（个）	植桑面积（亩）	林果面积（亩）	牛（头）	猪（头）	羊（只）	禽（只）
城关镇	500		100	10	212	120	35000
团结乡	1500	3000	1000	2241	9671	5855	831000
六月镇	100	1000	1500	3320	6272	1718	60315
华生镇	50	3000	600	4900	7650	2600	100000
白阁乡	50	3000	600	3800	8700	2300	70000
大水乡	50	3000	1000	3500	4900	400	60000
西游镇	200	300	600	10805	26400	11220	310000
大门镇	100	300	1000	1860	8960	4000	76000
庞庄乡	1000	300	600	1350	3980	2480	110000
北方镇	50	300	1500	3300	10167	4716	92360
夏店乡	50	500	1000	3800	5000	7000	86400
李庄乡	50	1000	1000	4900	6400	2450	49500
西城乡	1100	300	1000	3000	8000	3500	63000
南方镇	200	4000	1500	3550	9600	9840	79900

资料来源：县档案局

这种目标分配开了中县运动型经济和命令型经济的先河，也就是通过群众运动和行政命令的方式发展经济。很多干部说，当时声势很大，要求各个行政村都要兴办，并且通过检查和观摩，站队排名，奖先惩后。当时投资庞大的原因是：一需要建设猪圈和羊圈，二是需要大量购买猪和羊。

但是，集中大规模养殖的问题很快暴露，一是价格大跌，养的越多，亏损越大。二是疾病流行，不少乡镇的猪圈和养鸡场都是成圈成圈的死亡。当时李庄镇的一位副镇长说：

“农民的习惯还是散养，他们不接受集中养殖。同时，当时的疾病防控能力不行，猪瘟一发生，根本控制不住，几天就死光了。我所在的乡一共 25 个行政村，每个村至少损失 10 万元，等于原来积累的家底掏空了。”（访谈，2009）

当时养羊是从山东引进的波尔羊和小尾寒羊，种羊投资很大，但结果也是以亏损告终。西城乡一位副乡长说：

“这些羊得放养，圈养不行，咱们这儿哪有那么多的青草，饲料跟不上。更关键的是集体投入，

亏了也是公家承担，干部们没有责任心，同时养殖技术也不行。结果羊养的不靠墙就站不起来，一个一个瘦得干干的，最后死的死，卖的卖。”（访谈，2009）

在当时行政压力下，很多乡镇选择了造假。一位副乡长说，他当时包的一个村在河滩里养了几头牛，在这个基础上，就在河滩里盖了一个养牛场，立了很多牛槽，号称百头养牛场，其实就 5 头牛。遇到检查的时候，就从其它村里雇牛，检查后，再还。他说这也没有办法，因为大家都知道，集体投资养，肯定养不成，但上面的检查也要应付。所以一遇到检查，等于是全县猪羊牛大迁移，满路跑的猪羊牛，很是壮观。这种造假风气，一直延续到今天。具有讽刺意味的是，这种造假反而起到了减少损失的作用。

对于农业系列开发，曾任中县县委书记的李朝中说：

“我的前两任，遵义在那搞了两圈，猪圈和羊圈，贷款多的很，机制不行，不是个人起来搞，他是村里搞的，集体搞的，结果一个村背了几十万的债务。”（李朝中访谈，2009）

陈遵义后来晋升为北山市人大副主任。

2．县委书记陈道白

1995 年北山市委市政府提出了“工业立市”的发展战略，中县县委县政府也响应地提出了“工业立县”的发展战略，应该说，这个发展战略代表了农区的发展方向，但关键是如何干的问题。陈道白是北山黄县人，曾任黄县县长。黄县是山区，石头丰富，很多农户买个电磨机，把石头粉碎就可以卖钱，因此黄县的石头经济在陈道白任县长期间遍地开花，这对于其发展思想影响很大，存在经验主义的问题。同时，陈是军人出身，身材魁梧，作风较为强势，这些都为后来大面积的损失埋下了注脚。陈道白时期假政绩的主要内容就是县直单位大办经济实体，乡镇大办乡镇企业，村村冒烟，遍地开花。

1995 年 1 月，中县县委出台了著名的 8 号文件《关于县直单位大力兴办经济实体的意见》，意见中说：

“动员和组织县直各行各业创办经济实体，这是县委、政府迅速发展我县经济的重大举措，是全县上下的大动作，必须全党动员，全民动手，认真搞好。”

“凡是由县财政供给或补贴的所有县直党政机关、人民团体和事业单位，今年都要兴办 1—2 个经济开发项目，国家规定不许兴办经济实体的单位，要组织超编人员兴办经济实体。”

“要大中小一起上、工业型、农业型、科技型、服务型一起上，集体、股份、合作、个人一起上，兴办、领办、租赁、承包一起上，怎么有利就怎么干。”

“全县开展兴办实体竞赛活动，每月一检查、一评比、一通报，在县电视台公布”

实施半年后，95 年 8 月份县委出台了补充规定，就奖惩措施作出具体规定，对单位办实体的人员优先提拔、优先入党、优先评先。对超额完成任务的前 10 名，给予一把手和主管副职 1000—6000 元的奖励。对年底没有兴办的，单位一把手离岗兴办，对考评目标分低于 70 的，黄牌警告，通报批评。同时对落后单位采取大会检讨，公开曝光，处以 5000 元罚金等措施。对完不成任务的单位实行一票否决，取消各种评先资格。

当时对县直所有单位都分配了任务，比如党群系统 18 个单位，总任务 207 万元，具体分配是：县委办 25 万，组织部 9 万，纪检委 15 万，统战部 8 万，武装部 50 万，政研室 3 万，信访办 7 万，党史委 6 万，……甚至县委幼儿园都分配了 16 万任务。

在这种目标分配和强势的行政指令下，县直单位兴办经济实体如火如荼的开展起来了，并一直

持续了 2 年多的时间，但结果怎么样呢？下面来看县政府办兴办经济实体的具体过程和结果。

当时县政府办兴办了 3 个经济实体，分别由信息科副科长赵雄奋、陈国达[①]和督查副科长杨中雨领办，资金来源一是单位集资，县领导一人 5000 元，一般干部一人 1000 元，二是从县农业银行贷款 200 万元。3 个经济实体分别是古城宾馆、中县拍卖中心和汉德贸易公司。

赵雄奋领办的古城宾馆就在县政府旁边，投资了 200 多万，5 层，包括餐饮和住宿。刚开始时，由于设施都是新的，加上大家都意气奋发，曾经红火了一阵。政府办领导看其搞的还行，就任命他为宾馆经理和房产开发总公司[②]经理，同时，其人事关系也转到了房产开发总公司。但是，经营 1 年后，一些深层问题开始出现，运行不到 2 年，就因为经营不下去而关张。结果，不仅 200 多万全部赔光，宾馆也被农业银行拍卖。而赵雄奋个人更惨，政府办已经回不去了，职务也被免了，自己的房子也被法院查封了[③]，还要整天处理宾馆的遗留问题。其现在还是房管局的一名普通人员，等于整个仕途毁灭了。

再来看陈国达。当时政府办、体改办和农机公司等四家单位合办拍卖中心，业务就是把公安局、工商局等部门罚没的物品进行拍卖，陈任经理助理。不久考虑到油田废旧物品多，又成立了油田分中心，陈任经理。结果，中心经营了 1 年多就倒闭了，赔了 10 多万，分中心不到 2 年也倒闭了，也赔了 10 多万。陈国达由于不懂相关规定，在经营困难，资金缺乏的时候，他以自己的房产作抵押，大搞民间高息借贷，把自己的亲戚朋友都借光了，一共借了 10 多万。当分中心破产后，法院到县政府认定企业性质时，当时的政府办主任手一推，说企业和政府办无关，是陈国达私人搞的。陈说当时他都气懵了，但也没有办法，只好想办法还钱，结果整整被扣了 3 年的工资（只发生活费），才把债务还完，而且房子也一度被法院查封。同时他也陷入三角债务，别人起诉他，他起诉别人。他说，破产后一年多也不上班，整天就是要钱还钱和打官司。直到 98 年处理完，他才回到政府办。而这个时候入党错过了，提拔也错过了，在领导心中这一段经历还成了他的人生污点。一直到今年，才提拔为副科级，而这已是他进入政府办的第 20 年。

杨中雨领办的汉德贸易公司命运要好一些，其业务主要是利用价格差进行商品买卖，具体业务就是整天给各个单位打电话推销日常商品，由于业务一直没有开展起来，所以亏损不大，杨的仕途也没有受到多大影响，很快就提拔为副乡长，现在已经是县委宣传部副部长了。

为什么都办不成？陈国达说，一是任务紧迫，仓促上马，很多项目根本没有可行性，二是不懂经营，三是没有经验，四是不会管理，五是资金短缺，这些都决定了经济实体的倒闭命运。

其它单位所办经济实体和县政府办的实体是同样的命运，基本在 1—3 年内全部破产倒闭，而且哪个单位领导越积极，后果就越严重；投资越大，赔的越多。比如司法局办的窑厂，教育局办的纸厂，都赔了 500 多万。而科技局办的药厂，赔了 150 多万，到现在还有 80 多万没有还，使得现在科技局成为经济最为紧张的单位之一。而各个单位领导和干部的集资，则全部打了水漂[④]。

下面我们来看乡镇的大办企业，村村冒烟。

乡镇和县直部门不同的地方在于，它是一级政权，管理几万人口，更关键的是乡镇具有向农民

[①] 我挂职县政府期间服务我，也就是所谓的“秘书”。

[②] 县房管局的前身。

[③] 因为经营困难时期，他搞了一些民间借贷。

[④] 一位单位副职领导在向单位一把手数次索要集资款无果后，恨恨地说：只当老子嫖娼了。这作为这位领导政治上不成熟的笑话而流传。

收取经济资源的权力，比如农业税、三统五提等等，这就使得乡镇具有比县直部门更加雄厚的财政基础，所以，一旦决策失误，往往损失更大，后果也更为严重，也就是更加遵循“投资越大，赔的越多”的定律。

乡镇大办企业，大上项目同样以县委出台的文件拉开序幕，1995 年 1 月，县委县政府出台了 7 号文件《关于大力发展乡镇企业的意见》，意见中说：

“大力发展乡镇企业，是工业立县的重要组成部分，是富县富民奔小康的必由之路，是巩固基层政权的政治任务。”

“今年，每个乡镇至少要建成 1 个投资额超过 100 万元的工业项目；试点乡镇至少要建成 2 个投资额超过 100 万元以上的工业项目；各行政村至少要建成 1 个投资 10 万元以上的企业。”

“每个乡镇要建成 1—2 个工业小区，每个工业小区注册工业企业达到 50 家以上。要建成 1—2 个工贸小区，工贸小区注册工业企业达到 30 家以上，门店达到 100 家以上。”

“要加强对乡镇企业工作的经常性督促检查，坚持一月一调度，一季一观摩，半年一初评，年终搞总评。”

1995 年 7 月，县委县政府出台 40 号文件《关于实施富民奔小康工程的意见》，意见中说：

“为深入贯彻省委沙洛富民工程[①]座谈会和市委‘三有富民工程’（户有致富项目、村有经济实体、乡有支柱产业）会议精神，动员党员干部和农民群众，迅速掀起乡乡强化支柱产业、村村大办经济实体、户户快上致富项目的热潮。”

“要刷写标语口号，要组织典型报告会，要组成报告团，巡回讲演，电视广播要开辟富民奔小康专题节目，要制作大幅宣传板面，竖在主要交通路口和最醒目的地方，要建立项目致富卡，逐户张贴上墙。”

“要建立严格的督导、检查、考核奖惩机制。开展富民工程竞赛。要定期抽查，排名后通报。每月公布一次结果，排名站队，好的典型宣传推广，落后的电视台公开曝光。”

在这种强大的行政指令下，各个乡镇也是争先恐后，强力推进，过程和结果如何呢？下面来看六月镇和华生镇的造纸厂工程。

1995 年，县委县政府组织全县领导干部参观豫北的工业发展，新乡市的一些造纸厂给中县的干部留下了很深的印象，这是因为当时环保风已经刮起，河南省要求一定产值之下的造纸厂全部关掉，同时不得上马小造纸厂，这样就释放了很大的市场空间，使得开办造纸厂成为有利可图的产业。

参观之后，考虑到中县丰富的麦秸等造纸原料，县委主要领导决定六月镇和华生镇分别投资 600 万元，各自上马造纸厂，并作为县里的重点工程。为了兴办造纸厂，县委把不团结的华生镇领导班子解散，组建了以刘石田为党委书记的新的领导班子，并且在谈话的时候，县委陈书记对刘石田说，你去的主要任务就是办造纸厂。

在两个乡镇的干部们夜以继日的努力下，两个造纸厂全部建成投产，并且生产了 6 个多月，果然形势一片大好，一些干部说，如果不是被强行关闭，如果多生产 1 年，就可以收回全部投资。

但是，环保之剑已经指向了 2 个造纸厂，当初兴办的时候，环保之风还不是太猛烈，同时存在侥幸心理。生产之后，没有任何环保措施的碱水排放导致农民养殖的牲畜和鱼大量死亡，从而导致了农民雪花般的告状。同时恰逢国家“环保世纪行”行动，省市环保之风越刮越猛，这两个造纸厂也成为市里的负面典型，事情结果演化成不可通融。在市里强大的压力下，两个造纸厂在运行了 6

[①] 曹锦清《黄河边的中国》中对此有很详细的说明。

个月后，被迫全部关闭。关闭之后，处理结果更是令人匪夷所思，两个造纸厂的设备全部上交给县造纸厂，每个镇还要交给县造纸厂 50 万元作为入股资金。

其它乡镇兴办的企业也面临着同样的命运。当时要求一乡一品，比如，大水乡的面粉厂一条街，华生镇的花生一条街，西游镇的化工一条街，大门镇的吹塑一条街等等。大门镇是中县的北大门，当时到汝水市平县参观塑料制品产业后，很快在大门镇路两边兴办了 13 个吹塑厂。但是，由于设备落后，产品质量差，很快全部倒闭，设备作为破烂出售，并留下了著名的“十三吹”的恶名。而西游镇由于离油田很近，就兴办了很多炼油小作坊，原油不少是从油田输油管道截流偷窃而得，生产出的劣质油品根本销售不出去，还干扰了油田的正常生产。

当时陈书记曾经工作的黄县有一个吹塑机生产厂，中县的很多乡镇都要求上吹塑厂，准备打造百里吹塑厂长廊，设备则从黄县购买。但因为设备落后，产品卖不出去，各个乡镇的吹塑厂一个一个全军覆没。所以很多干部说，救了一个厂，坑了一个县。

当时各个乡镇圈起了很多大院，美其名曰：工业小区、工贸小区。除了一些用于观摩的有设备外，其它都是空场空院，当时一位县委领导总结说：远看雾糟糟，近看空牢牢，都是空院子，产值要多高有多高。甚至一些乡镇在县里检查的时候故意在大院内焚烧，作为兴办工业的证据，完全是一片乌烟瘴气。更多的乡镇是在观摩的时候开动一下机器，观摩结束则生产也随之结束。

我所在的西城乡天北村，当时村里集资 80 万准备兴办一个皮革厂，几个村干部到山东购买设备，结果设备发过来之后，全部是已经淘汰的旧设备，根本无法生产。而几个村干部由于每人都拿了不少的回扣，也不敢去法院起诉，结果 80 多万元打了水漂，村领导班子也被愤怒的群众撵下了台。没有技术和经验，时不时还上当受骗，这就是当时的经济生态。

当时企业基本都是乡镇政府和村直接投资的，资金来源一是银行贷款，二是农业税和农业提留，三是干部和群众集资，四是国家下拨的项目资金。这种乡镇政府和村直接投资兴办企业，然后亏损的模式造成了很多后果：一是乡村的巨额债务，到现在都是乡镇发展的沉重包袱。二是加剧了干群紧张关系，增加了农民负担，这些亏损很多都转嫁到了农民头上，这是那几年农民负担沉重的重要原因。

对于当时全县大办经济实体，当时的华生镇党委书记刘石田说：

“当时县委中心任务是发展乡镇企业，村村冒烟。圈个院子，搞个设备，就是 30 万、50 万的工业小区。我原来在城关镇，可以这样搞，但是华生就不一样了，工业没有一点基础，搞个电机发电就是工业，这不是开玩笑吗？咱们过去弹被套，2 间房就可以干了，为什么要圈几亩地来搞？就这个东西 1 年就是几十万产值，这不是开国际玩笑？我当时和陈书记在会上就顶起来了，他如果再干一年，非撤我不可。因为我跟他观点不一致。就这 2 年多的村村冒烟，全县加上乡镇，背的债务不下 4 个亿。你这样做，政绩有了，提拔了，走了，其实也没有提拔啥。干部和老百姓怎么办？”

一位政法委领导给我说，他有一年曾经做过统计，当时上访案件有接近一半是工业立县时期造成的，等于是给后任留下了很大的工作隐患。

一些中县干部提出要辩证看待陈道白假政绩的问题，一是市委市政府定的中心任务，需要执行。二是，当时工业立县的提出，确实代表了中县的发展方向，只是太急躁冒进，但却起到了解放思想的作用，使得中县干部经受了工业理念的洗礼，对于后来的干部思想解放起到了启蒙的作用。

陈道白后来晋升为北山市人大副主任。

3．县委书记李朝中

李是工农型干部，高中毕业后进入地委办公厅，从最底层的通讯员干起，一步步干到地委办公厅副主任，因此作风朴实，为人厚道，比较实事求是。出任中县县长后，经历了陈遵义和陈道白两任县委书记，因此对于当时的假政绩也有一定责任，但对于造成的损失也是一清二楚，所以接任县委书记后，采取了休养生息的政策，他说：

“当时全县形势很严峻，担的债务太多，窟窿太大，如果我再提出一个新东西，继续折腾，后果不堪设想。”（李朝中访谈，2009）

李朝中在调查研究的基础上，一方面慢慢停止前任处处冒烟的做法，一方面根据中县的实际，提出发展棉纺和蔬菜产业。特别是民营棉纺业，在其任上，不断兴起，从而导致今天中县民营棉纺业处处开花的局面，可以说，李朝中对于中县民营棉纺业的发展，是起了很大基础作用的，同时，蔬菜产业在其任上也得到很大发展。

对于李朝中休养生息的政策，中县干部有不同的看法，一部分认为符合当时中县的实际，避免了更大损失的发生。也有一部分干部认为，李朝中过于保守，没有开拓精神，没有干出什么名堂，同时，其在干部问题上，调整太频繁，结果三讲期间被批评。

李朝中后来转任北山市发改委主任，等于是平调。

4．县委书记杨玉琴

1999 年，新的北山市委市政府领导班子上任后，改变了前任的“工业立市”的发展战略，提出了“农业立市”的“持续高效农业行动计划”的中心任务，在这种背景下，中县县委县政府也响应地提出了“农业行动计划”的中心任务。杨玉琴对于前任县委书记的“休养生息”政策非常着急，认为耽误了中县的发展。同时，杨作为当时河南省少有的几个女县委书记之一，尽快做出政绩，获得仕途的更大发展也是基本的考量之一。

北山市的“农业行动计划”由中国农科院进行规划，由国务院发展研究中心农村经济研究部进行评估，应该说视野大，眼界高。但就是这样国家级的龙种，在中县收获的却是跳蚤。是规划的问题？还是实施的问题？还是两者兼而有之？这不能不令人深思。

1999 年 9 月，县委县政府出台《关于持续高效农业发展行动计划的实施意见》，提出要走“优粮、调棉、强菜、兴牧”的发展之路，具体就是发展蔬菜、畜牧和棉花这三大支柱产业。蔬菜力争 3—5 年，种植面积扩大到 30 万亩。畜牧主要是牛、猪和鸡。牛 32 万头，猪 88 万头。棉花稳定在 35 万亩。

2000 年初，县委书记更替后，县委连续出台《关于全面实施行动计划，加速农业产业的实施放案》，《关于进一步加大督促检查力度，促进农业行动计划全面落实的意见》，《关于开展持续高效农业发展行动计划学习讨论活动的方案》等文件，开始大张旗鼓的实施农业行动计划，总体发展思路也调整为“扩菜、兴牧、优棉、压粮”，蔬菜作为农业行动计划 1 号支柱产业在全县 14 个乡镇强力推进，2000 年的具体目标任务分配是：

城关镇：千吨恒温库，蔬菜冻干项目。

团结乡：沿路 2 万亩精细菜，连片日光温室 150 座，水泥骨架棚 1000 座。

六月镇：1 万亩蔬菜大方，日光温室 100 座，水泥骨架棚 200 座。

华生镇：连片 2 万亩地膜覆盖土豆大方。

白阁镇：公路两侧 7 千亩蔬菜带，3 千亩纯菜。日光温室 30 座，水泥骨架棚 20 座。

大水乡：2 万亩地膜覆盖土豆大方。

西游镇：公路沿线 2 万亩反季节胡萝卜大方。

大门镇：公路两侧 1 万亩瓜菜带，日光温室 20 座，水泥骨架棚 30 座。

庞庄乡：沿路 1 万亩精细菜，连片日光温室 100 座。

北方镇：连片 2 万亩莲菜。

夏店乡：连片 1 万 5 千亩薯棉套，50 亩瓜菜示范园，水泥骨架棚 50 座。

李庄镇：沿路 1 万亩西瓜，日光温室 50 座。

西城乡：公路沿线日光温室 150 座，1 万亩精细菜大方。

南方镇：公路两侧 1 万亩瓜菜，日光温室 50 座。

沿路、连片、公路两侧、公路沿线，这些都是政绩工程的标志，当时甚至规定大路两边 500 米之内，小路两侧 300 米之内不能种麦，一些乡镇甚至把长势良好的小麦都犁掉了。这就是当时的政绩工程逻辑。政绩工程的过程和结果如何呢？下面以西游镇和南方镇为例来进行考察。

西游镇种的是反季节胡萝卜，品种是从日本引进的，一年四季均可以生长，当时西游镇的做法是：镇里提供种子，让农民种植，然后镇里包收，一斤 5 毛，等于是订单蔬菜。当时决定夏季上市，但是，却没有考虑到中县夏季多雨的气候，结果胡萝卜成熟后，不少都烂在地里，收获的也都有一种霉烂味。镇政府收购量非常大，有 500 多万吨，就摊派给镇领导班子成员销售，一人 20 多吨，定的出售底价是 2 角。结果等拉到武汉、西安、郑州等大城市，市场非常出乎人的意料，一位镇班子成员说：

“当时一个村支书说兰州好卖，我们就去了，到了之后，市民对反季节胡萝卜不接受，认为有问题，加上有霉烂怪味，根本卖不出去。几天后，就开始烂，再不出售就全部烂掉了，最后没办法，全部低价卖给一个老板了，一共卖了 200 元，运费都不够。”（访谈，2009）

其它班子成员也基本是同样的命运，轰轰烈烈的反季节胡萝卜就这样收场了。

南方镇的万亩瓜菜以精细菜为主，比如辣椒、黄瓜、西葫芦等等。其机制是，村集体把土地回收，然后镇、村两级集体投入，包括日光温室、塑料大棚、化肥、种子等等全包，然后承包给农民。当时一个日光温室需要 3—5 万投入，一个塑料大棚需要 3—5 千元投入，整个一年镇里需要 300—500 万的投资。当时新甸镇道路两边万亩大棚白茫茫一片，很是壮观，南方镇由此成为县市的典型，引来各级领导参观。而结果怎么样呢？且看其五彩椒产业。

为了发展蔬菜产业，当时的南方镇党政领导班子全体出动，到全国各地考察市场，到了上海，发现五彩椒竟然卖到了 4 元/斤，大家一致认为可行，有很大的利润空间。回来后，就在南方镇农业示范区种植了几千亩五彩椒，镇里实行 4.6 角/斤保护价收购。当年五彩椒长势很好，大获丰收，镇里很多干部都认为当年一定会大赚一笔。当时一位副镇长带队，一下子就往上海发了 6 大卡车的五彩椒，结果到了以后，干部们想到没有想到的事情发生了：整个上海市场充满了海南的五彩椒，又大又漂亮，而价格竟只有 4 角。市场不相信眼泪，这位副镇长傻了眼，给镇党委书记打了多次电话，请示问怎么办。是卖还是拉回？在煎熬的几天中，在满上海寻找价格高一点的市场中，五彩椒开始腐烂。最后的结果可想而知：好的低价出售，剩下的在半夜的时候，全部倒入了黄浦江。

一些干部说，当时大家都意识到了机制的重要性，也积极号召农民种植，乡里提供服务，但是农民都不干，所以最后又走上了集体投资的老路，虽然这样做肯定不行，但也没有办法。

当时很多乡镇出现的问题是，一是成本大，产值小，二是种植经验缺乏，三是销售不畅，市场变化大。很多干部说，那几年菜价真是便宜，白菜 2 分钱一斤，一车白菜才卖几块钱。很多乡镇，

菜都烂在地里，当时中县的沟沟渠渠，全是倾倒的蔬菜。结果愤怒的群众把菜倒在县委县政府的门口，以示抗议。

但是，在大多数失败的同时，也有一些成功的例子，比如，庞庄的刚葱，西城的洋葱，李庄的反季节西瓜等。成功的原因是，一是这些蔬菜适合在中县种植，收成很好；二是没有多大的技术含量；三是销售通畅，当时刚葱销售到北方，洋葱销售到日本，市场很好。四是连续几年种植，经验和技术有累积。很多干部说，如果一个乡镇选择一个品种，好好坚持几年，可能也能成功。但是，很多乡镇一看损失严重，就立刻更换新的品种，不断试错，不断失败，失去了技术和经验的累积过程。而令人反思的是，虽然政府不再行政干预，农民现在却还在自发种植刚葱洋葱这些品种，一方面说明了市场力量的强大，农民认市场，不认政府；一方面也说明了政府的职责在于服务，在于引民致富，而不是逼民致富。

对于持续近 4 年的农业行动计划，一位乡领导说：

"主要是中县的气候不适合搞，雨雾天太多，同时，投入也太大，一个日光温室需要 3—5 万投入。你像海南，气候适宜，不需要温室大棚就能生长，成本和人家怎么比？当时我所在的乡镇，有一年乡里工资都发不出来，却花 367 万元去搞蔬菜种植。我给你说，那几年，每个乡镇至少损失 1 千万。"（访谈，2009）

当我就 1 千万这个数字征求一些干部的看法时，很多干部说，到底损失多少，不好说，也没有人统计。同时，各个乡镇也不一样，有的多些，有的少些。总之，越积极，损失越大就是了。

一位县领导说：

"实践证明，农业行动计划绝对是倒退，使得北山市经济社会至少耽误 15 年。行动计划前，北山市排在郑州、河夏的后面，现在已经排在全省第 8 位。当时中县也去学寿光，实际上，寿光经验给全国各地带来了很大损失，大部分地方都失败了，因为气候、土壤这些东西是无法学的。"（访谈，2009）

当时投入庞大的资金修建的温室，现在基本全部废弃，如果沿路而行，时不时会发现地里有一截一截的水泥墙，这都是当年农业开发的遗迹。仅仅 5 年，当年轰轰烈烈的农业行动计划就销声匿迹了。

杨玉琴后来晋升为汝水市副市长[①]。

二、乡镇领导政绩真伪与晋升

1．乡镇党委书记邵祝道

邵祝道是北山市黄县人，北山农校毕业，做过兽医，后到中县县委组织部，从干事一直干到副部长，直至 1995 年出任西城乡党委书记。在我挂职期间，西城乡的干部一致认为，邵是西城乡发展的功臣，是西城乡从穷到富转变的关键性领导。而且，其很有个人魅力，由于山区穷苦农家出身，很体贴干部和百姓。

邵分析西城乡的实际后认为，农区工业化是根本出路和必由之路。农业是基础，在这个基础之上必须发展乡镇企业特别是民营乡镇企业，因为西城土地面积少，小作坊农业无法实现富裕之路；而发展工业却是优势明显，可以充分利用靠近县城这个区位优势。这个时候，中县四棉为西城乡的发展指明了方向。

[①] 杨玉琴晋升后，中县官场流传一个段子，其前两句是："晴天霹雳一声响，玉琴当上了副市长。咬定青山不放松，书记一定是林庆生。"

四棉的发展必须提到西城乡南原村的原党支部书记赵裕明，这个人很早就看到无工不富的道理。1980年代初，在赵裕明的领导下，南原先后办起了面粉厂、窑厂、小磨油厂、纤维板厂等村办企业。在有了一定的原始积累后，赵裕明看上了中县棉纺厂。他利用各种关系结识了当时的中县棉纺厂厂长，经过无数次的死缠硬磨，中县棉纺厂被赵裕明的诚意打动，终于同意和南原村联办企业，双方共同投资160万元，于1988年5月建成了中县第一家股份制合作企业——“中县第四棉纺厂”，简称四棉。四棉不仅为南原提供了丰厚的利润，更为南原培养了棉纺技术人员，这些人成为后来南原和西城乡发展的生力军。

在工业立县的背景下，邵书记决定以四棉为突破口，大力扶持南原村创办民营棉纺企业，在土地、电力等方面提供绿色信道。短短几年，南原村就创办了近 20 家民营棉纺厂，并成立了棉纺工业小区。在南原村的带动下，周边几个村也纷纷上马棉纺厂，使得西城在几年内就成为棉纺业强乡。邵的高明之处就在于，在其它乡镇政府还在直接投资兴办经济实体的时候，他就已经看到了这样做的危险性，加上西城财力薄弱，这些都决定了西城乡大力扶持民营经济而不是直接兴办实体的发展之路，这比其它乡镇提前了至少7年，从而避免了庞大的经济损失。直到今天，西城乡仍然是全县惟一没有乡镇债务，并且经济实力雄厚的乡镇。

在这个时候，县委书记更替，县里中心任务转向发展高效农业，怎么办？邵书记一方面积极发展几个高效农业观摩亮点，一方面主要精力仍然放在棉纺产业上。到 2002 年，邵被提拔为中县副县长的时候，西城已经一改以前的落后局面，各项经济指标已经在全县位于前列。

现在，西城乡拥有各类企业近200家，2009年全乡财税收入达1420万元，已经成为全县闻名的棉纺大乡，财政强乡，综合实力进入了北山市 10 强乡镇。昔日的穷乡乱乡已经一去不复返了，一派欣欣向荣的景象已经成为现实。

2．镇党委书记田东团

田东团是中县人，1995年出任北方镇镇长，当时中县的一个中心任务就是农业结构调整，做的比较好的是南方镇，种植胡桑，发展养蚕业，效益不错。田东团带队考察后，认为北方镇也可以搞，就在北方镇大力推广胡桑养蚕，当年全镇就种植了好几千亩，结果当年中县连降大雨，很多胡桑被淹死，同时当年的蚕茧价格也暴跌，北方镇当年就损失几百万。

几年后，田东团晋升为西游镇党委书记，适逢杨玉琴任县委书记，在全县大力推行农业行动计划。“一朝被蛇咬，十年怕井绳”，深知农业开发危害的田东团打心眼地反对农业行动计划，所以就阳奉阴违，一点都不积极。但是，杨玉琴有个特点，就是微服私访，经常带个司机，也不通知，就到各乡镇检查工作，结果有一天，杨玉琴到了西游镇，发现农业行动计划根本没行动，很生气，到了镇政府大院田东团的办公室外面，发现田东团正和几个镇领导在看电视，田东团还问，中午到哪喝酒啊？杨玉琴听到后，猛破门而入，怒斥田东团，要求立即召开全镇干部大会，布置农业行动计划。会后，杨玉琴对田东团说：就你这工作和态度，我任上你甭想升。

结果证明，田东团在杨玉琴任内果然没有升迁，但调到了工业基础较好的城关镇。而当时农业行动计划搞的轰轰烈烈，成为市县典型的南方镇党委书记王洛则获得了提拔，虽然南方镇的成绩是靠每年高达几百万元的投入获得的。杨玉琴晋升后，林庆生接任县委书记，提出“工业强县”的发展理念，把发展工业和招商引资确定为全县的中心任务，这样，田东团所在的城关镇就占尽了优势。同时，田的曾任中县某局局长的老岳父，也一再告诫田东团，必须围绕县委的中心任务，干出很大的政绩，才能升迁。田东团抓着时机，大力发展民营棉纺产业，积极招商引资，全力推进工业发展，

结果，中县几次工业会议都在城关镇召开，政绩显著的田东团也在 2005 年晋升为北山市阳河区区长助理。

3．镇党委书记刘石田和郑重社

刘石田，中县农家出身，汝县师范毕业，曾任中县团县委书记。这是一位很能干的干部，我曾经对他多次进行访谈[①]。郑重社是六月镇党委书记，是中县一个政治家族的重要成员，我在中县挂职期间，听到关于其最多的事情是作风问题以及闹不团结。但一些和其共事的干部说，郑重社讲话水平很高，很有能力，同时，非常善于搞好上级关系，在上级中很被认同。

1995 年，刘石田出任华生镇党委书记，其任上最大的政绩就是建立了河南省首家乡镇科教馆。华生镇素有农业科技的基础，1975 年以来，就成为北山农校的实习基地，后来又成为河南农大的实习基地。在这些基础之上，1996 年，在刘石田的领导下，华生镇投资 130 万元建立了一家集科研、宣传、培训、实验于一体的四层科教馆，占地 6800 平方米，拥有仪器 368 件，图书 6 万余册，标本 316 盒。科教馆的主要功能是培训农民，传播农业科技知识，提高农业现代化水平。

科教馆经过北山日报、河南日报等媒体报道后，华生镇先后被评为“河南省科普先进集体”、“全国科普先进单位”，并被中国农学会评为“全国科教兴村计划试点乡镇”。

在陈道白提出工业立县之后，刘石田根据华生镇的实际，提出围绕花生产业，打造“前店后场”的花生经济模式，就是在集镇或者沿路，前面是门店，后面则是花生场，进行花生加工，一家一户都能干，投资小，农民还能致富。但是，下来检查工作的陈书记不认同，要求圈院子，上工业，这是刘石田对县委中心任务抵触的开始。而造纸厂的强行关闭则是矛盾的爆发。当时，陈书记对刘石田说，原来想着赶快生产，能捞回投资，现在看来不行了，造纸厂必须马上关闭，不然市里就要处理你，我不但保不了你，咱们一个线上的蚂蚱，处理你，我也要担领导责任。刘石田对陈书记说：当时上马时，很多干部群众就反对，提出污染问题，结果县委命令必须上。现在刚磨合好，见效益了，又让关闭，投资怎么办？怎么对干部和群众交待？两人不欢而散。

而陈书记到六月镇做工作时，六月镇党委书记郑重社表态说：陈书记，没有问题，坚决按照县委的指示办，工作我们来做，遗留问题我们妥善解决。结果刘和郑被陈书记作为党委书记中截然相反的两个典型。一个多月后的经济观摩，陈书记带领的观摩团在临近中午才到华生镇，进出 20 多分钟，车都没有下。然后下午开会，要求各乡镇介绍经验和下半年的打算。开会时，副县长宋政功说，今天主题是先进乡镇介绍经验，落后乡镇表态发言。陈书记说，你把名单说一下，让他们好准备。结果落后乡镇中，华生镇赫然名列其中。刘石田认为华生镇有花生产业，有造纸厂，怎么也不会落后，而且准备的也是经验介绍材料，这一下措手不及，他说：

“我当时恼极，陈书记你不像个领导，你报复太及时了。你提前通知我，我有个思想准备也好，这完全是突然袭击，当着全县 200 多名干部的面，这样整一个镇党委书记。”（刘石田访谈，2009）

没有办法，刘石田只好临时做检查，在发言中表露了自己的不理解和不满，并质疑县委的评价标准，等于制造了一个会议风波。

第二天，气愤不已的刘石田找陈书记理论，没想到陈书记对他说，这算个啥，你反应过度了。而刘石田则极力为自己申辩，谈话结果可想而知：陈书记很生气。第三天，抓组织的县委副书记和

[①] 其后曾任城建局长，表现其能干的一个事例就是中县滨河大道的柳树种植。当时已经错过了种植的季节，他让工人挖了接近 1 人身高的树坑，我问他为什么树坑挖这么深，他说滨河大道修建时垫了很厚的混凝土，必须打透这层混凝土，不然，树要么栽不活，要么不生长。结果，几千棵柳树后来全部成活。

组织部长就到了华生镇，对刘石田诫勉谈话。刘石田说已经写了辞职报告，并详细讲了事情的来龙去脉，没想到抓组织的副书记一拍桌子，说：“陈书记怎么能这样，走，喝酒去，工作我们去做。”事情竟然这样出乎意料地收尾了[①]。

县委书记更替后，刘石田坚决不再做党委书记，回到了县城出任教委主任，他说，如果陈书记不是突然调走，肯定要对他采取组织措施。刘石田面对的另外一个结果是，六月镇党委书记郑重社获得提拔，到延县当宣传部长去了。

不做党委书记，意味着仕途已经到了尽头，刘为什么这样做，他说：

“假政绩的根子在上面，根本问题就是不实事求是，不因地制宜。当时给华生镇下达了 1 个多亿的工业产值，怎么可能完成？除非给修鞋的摊派 100 多万。当时假政绩提拔的多得很，因为他们完成了领导指标，听领导的话。作为一个乡镇党委书记，需要对上负责和对下负责相结合，但我却怎么也结合不了，对老百姓负责就完不成任务，就要挨整。要完成上级任务，就需要坑老百姓。有一类人可以把老百姓整得活不下去，但我不行，下不了手。我也当过农民，知道农民的苦处，在当时摊派那么重的情况下，我要求不能牵农民一条牛，不能去抢粮。当时等于天天坐在火山口，所以我后来坚决不再做党委书记。”（访谈，2009）

政绩型干部体制，需要以政治忠诚为基础，需要听话服从，而政绩也是围绕上级中心任务产生的政绩，是需要上级认可的政绩。只有把忠诚和政绩很好的结合，才能有较大的晋升机会，这就是忠诚—政绩激励机制的运行逻辑（杨雪东，2001）。

同时我们也可以看到，政绩工程等假政绩的关键是工作过“左”：运动型经济，命令型经济，不从实际出发，急躁冒进，一刀切，行政干预，瞎指挥、乱折腾，经验和技术缺乏，逼民致富等等。而真政绩则有这些特点：从实际出发，因地制宜；稳健推进，注意经验和技术的累积等等。

一些干部说，无论是发展工业和农业，只要是政府依靠行政力量强制推动的，成功的不多。相反，民营工业，民营农业开发，不少却成功了，这其中的关键是机制问题。政府的作用在于服务，在于引导，而不是亲自上阵或督阵。

2002 年之后，鉴于各地血的教训，河南省明确提出，不允许县乡政府直接投资兴办经济实体，而是大力扶持非公有制经济的发展。实践证明，这个决策极其正确，可惜姗姗来迟了，因为巨额的乡村债务已经形成。而 2005 年的取消农业税，则是一个釜底抽薪的政策，乡镇政府想办经济实体，也没有财力去办了。现在，中县已经是非公有制经济的天下。

一些干部提出要辩证看待假政绩的问题，一是威权型体制，一级压一级，有体制上的因素。二是农业社会发展转型，很多东西需要探索。三是政绩工程都是集体决策，不是哪一个人的问题，同时，领导的出发点往往也是好的，很多后果是预想不到的。四是存在信息失真，纠错机制滞后的问题，很多领导不要说当时，就是事后也不一定知道真实的损失情况。五是经济环境的问题，很多干部是在公有制的环境中成长的，接受私有制需要一个过程，完全转轨的过程肯定要付出代价。六是盲目学习的结果，很多中县干部痛苦的思考就是：为什么江苏和广东等省集体兴办企业就能成功，而中县集体兴办企业全是失败，为什么？

而对于每一任领导来说，“历史是人民写的”，他们的所作所为，都会留下记录，干部和群众都会对他们进行评价。“政声人去后”，当每一任领导回望仕途的时候，他一定会清楚自己在任的时候做了些什么，他的政绩哪些是真的，哪些是假的。他也肯定清楚：历史的审判和人民的评价是

[①] 刘说，当时的组织部长分包华生镇，对他比较了解。如果处理他，组织部长脸上也无光，也要负领导责任。

最公正的[①]。

第七章　关 系

不要前行！前面是无边的森林
古老的树现着野兽身上的斑纹
半生半死的藤蟒一样交缠着
密叶里漏不下一颗星星
你将怯怯地不敢放下第二步
当你听见了第一步空寥的回声
何其芳：《预言》

在中国的社会生活中，“关系”极为紧要，是中国政治运行的基本机制之一，也是中国政治秩序和政治稳定的基础之一。在中国政治文化中，对关系的谴责代表了制度化和普遍主义的理念。但是，是关系使得整个中国的政治体系充满了活力，其充当了上下沟通和流动的桥梁，是官僚体系的润滑剂，是制度化的有益补充。在中国，运行良好的政治体系，一定是正式关系和非正式关系的良好结合，两者互相缠绕，不可或缺。1978 年以来，中国干部体制有二条主线，一是制度的推进和累积；二是关系的作用越来越大，这是具有中国特色的悖论。在中国县乡干部的政治生涯特别是晋升中，能力（政绩）、关系、领导推荐、机遇、资历和群众基础是最为重要的几个关键因素，一个干部的成长和晋升往往是这几个因素综合发挥作用的结果，这也是官方话语“德才兼备”的具体表达。在这几个因素，关系在干部的仕途中发挥着重要的作用，有时候甚至是根本性和基础性的作用。

第一节　　政治家族

政治家族是古今中外共同的政治现象，遍布于各种政体。在当代中国的县级政治中，可以说每个县都存在政治家族现象，中县也不例外。本节首先提供中县详细的政治家族谱系[②]，然后探讨政治家族的生成和衰落等现象以及对于政治生态的影响等。

本节的家族是血缘和姻缘的集合体。根据一个家族出干部的多少，把政治家族分为大家族和小家族，一个家族产生 5 个以上副科级干部为大家族，5 个以下、2 人以上的为小家族。

一、大家族

1．张家+张家　张泰康，张家的核心人物，曾任中县白阁公社党委书记、县委组织部长、县委副书记、政协主席，汝县县委副书记、书记，北山地区劳动局长。其妹张梅芝，曾任中县棉纺厂党委副书记、副县长、政协主席。张梅芝丈夫王封文，曾任中县团结乡党委书记、卫生局局长。张泰康姑老表翟兵宝，曾任中县团结乡党委书记，黄县副县长，北山市畜牧局长。张泰康 8 个子女，

[①] 民意是公正的，每位领导干部都要接受它的审判。中县一位县委书记离任一段时间后，中县干部中突然流传他生病去世了，后来这位县委书记特意到了中县一趟：以此证明自己还活着。

[②] 本谱系由我和中县两个干部世家子弟完成，特别是两个干部世家子弟，思想开明，对本节贡献良多。同时参考《北山干部名录 1949—2000》和《中县县志》、《中县年鉴》等资料。

儿子张立志，现任北山海关关长。大女婿张保彬，曾任中县白阁乡党委书记，原县副县长，上县组织部长，现任北山市旅游局局长。二女婿贺耀华，北山市人民医院院长。四女婿王许，曾任武陵区纪委常委，陶水镇党委书记，现任武陵区副区长。六女婿韩明勇，中县新华书店党委书记。张梅芝儿子刘彬，曾任中县卫生局副局长，现任北山市急救中心主任。刘彬爱人杨小丽，曾任中县工商局纪检书记，现任武陵区工商局副局长。杨小丽父亲杨国飞，曾任中县县委副书记、政协主席，北山地区二工局局长。张泰康大女婿张保彬也是一个政治家族，其父亲曾任中县城关镇教育组长，叔叔曾任城关镇党委副书记，叔叔的儿子张吉现任企业局副局长。大弟弟张国际曾任中县团委书记，现任中县人劳局长。二弟张昌河，现任财政局副局长。妹妹张紫雨，现任纪委副书记。张国际岳父张舜厚曾任白阁乡党委书记、县供销社主任。张国际爱人张会欣现任武陵区建行副行长。张会欣妹妹张会丽现任中县人大选工委主任。张会丽爱人江河现任中县公安局副局长。张会欣哥哥为省某银行投资处处长。

2．王家　王天雨，王家的核心人物，曾任中县革委会副主任，封县组织部长，中县人大副主任。其弟弟王天水，曾任科技局副局长；妹妹王天紫，曾任物资局党委副书记；妹妹王天颖曾任城关镇党委副书记。王天雨儿媳张晶现任西城乡党委副书记，女婿黄百义现任人大农工委主任。王天颖儿子郑普晖现任航运局局长，女儿郑云波现任残联副主任科员，郑云波丈夫朱凤祥现任西城乡党委副书记。郑云波叔叔郑重社曾任中县六月镇党委书记，现任北山市商务局局长，郑重社姐夫崔兵曾任中县组织部副部长。王天雨侄子王洛曾任中县南方镇党委书记，现任正县组织部长，王洛爱人李菊芳曾任发改委副主任，王洛表妹王杨柳现任解放街道办主任。王洛妻哥刘对斌曾任中县南方镇党委书记，中县县委办主任，卫县县委副书记，现任北山市政府副秘书长。刘对斌弟弟刘向彬曾任中县教育局副局长。王洛内弟李田园现任商贸中心纪检组长，王洛连襟侯长春现任农办主任。

3．卢家+杨家+冯家　卢玉柱，曾任中县夏店乡党委书记、李庄区委书记、县农委副主任、县委农工部副部长。其子卢明波，现任司法局长，女儿卢悦现任新华书店副经理，卢悦爱人陈山辉现任华生镇党委书记，陈山辉父亲陈东曾任南方镇党委书记。陈山辉妹夫王文科现任民政局副局长，妹夫何松曾任县人民医院党委书记，妹夫冯华宇现任农综办副主任科员。冯华宇哥哥鲍华君曾任城关镇镇长、计生委主任，鲍华君内弟王一生现任土地局副局长，鲍华君连襟梁自强现任检察院副检察长。

4．武家　武强立，曾任中县城关镇党委书记，中县副县长、县长、县委书记，北山地委副秘书长。其大弟弟武光荣曾任深圳市委常委，三弟弟武东亮曾任中国航天某中心主任。武强立儿子武阳曾任中县国税局副局长，汝县国税局长，武强立其他子女在深圳发展。外甥武一坚现任西城国税分局局长。武强立老表王鹤宇曾任南方镇党委书记、统计局局长、档案局局长。

5．吴家+蒋家　吴书林，曾任中县大门公社党委书记、教育局局长。其子吴家明，曾任中县人大副主任，现任安县副县长；子吴家奋，曾任中县南方镇党委书记、县委群工部部长，现任原县副县长；外甥张昭林，现任外贸中心主任。吴书林妻哥卢庆华曾任中县副县长、汝县统战部长，现任中县政协主席，卢庆华父亲卢德阳曾任中县党校副校长，党史委主任。

6．陶家+江家　陶民明，曾任中县县委宣传部副部长、民政局局长，爱人曾任司法局副科级干部，子陶然，现任电业局副局长，子陶泉，现任统计局局长，大女婿，现任郑州铁路局处级干部，二女婿张寿山，现任县公疗医院院长，三女婿杜国平，现任科协主席。陶泉岳父江明亮，曾任公安局副局长，爱人江绿叶现任质监局局长；江绿叶大哥江凌云，曾任河南鲁丰市团市委书记，鲁县县

长，现任河南鲁丰市工商局长，二哥江志云，现为美国加州大学语言学教授，姐夫现为郑州大学某院党委书记。

7．刘家　刘光达，现任武警交通某部部长，弟刘光亮，现为北京武警团级干部，弟刘光彩，现任县人寿保险公司经理，弟刘光明，现任县工商局副局长，妹夫张江，现任林业局副局长。

8．高家　高文丽，曾任中县财委副主任，汝县副县长、常务副县长，北山地区物资局局长，爱人张得彬，曾任中县组织部副部长，北山地区监察局党组成员、监察局副局长。弟弟高玉峰，现任北山市国资委副主任，弟弟高玉溪，现任民政局长，高玉溪爱人李小冉现任计生委副主任，内弟李玉峤现任政法委综治办副主任。张得彬外甥女丈夫朱初剑，现任司法局副局长。

9．陈家　陈庆林，现任财政局长，姑父陈启航，曾任中县县长，妹夫吕金星，现任棉麻公司经理，妹夫高肃东，西游镇镇长；高肃东堂姐高白华，纪委农风室主任，堂姐夫徐治安，北山市纪委干部室主任。

10．张家　张德树，曾任中县财政局长，子张乐，现任组织部副部长，女婿张国仓，曾任中县副县长，现任北山市供销社主任，子张岩，现任公安局副局长，张岩岳父马远华，曾任人劳局局长。

11．王家　王林原，曾任中县纪委书记、政协主席，子王越，现任黄县回归镇党委书记，女王莲，现任政府办副主任科员，子王播，现任中县大门镇镇长，王播岳父李中心，曾任中县信用社主任。

12．王家　王文，曾任中县检察院副检察长，子王宏，曾任中县邮政局长，现任北山市移动公司总经理，子王征，检察院办公室主任，子王庆，曾任公安局副局长，现任北山市车站分局局长，王庆内弟马国伟，现任县委办督查室副主任，哥马国全，现任法院副院长。

13．刘家　刘艺美，县妇联主席，父亲曾任信访局副局长，表哥为某省副省长，弟弟为某省保险公司处级干部，妹夫陈桂强为华生镇党委委员。

14．贺家　贺淑华，现任残联主席，父亲曾任县政府办行政科科长，爱人李国中曾任公路局党委书记，弟弟贺士江，现任解放街道办副主任，弟媳吴倩现任卫生局副主任科员。

15．贺家　贺原东，曾任中县白阁乡党委书记，汝县副县长、组织部长、县委副书记，北山市委老干局局长，哥贺原泉，曾任中县科协副主席。子贺征，现任封市常委、副市长；子贺超，现任中县李庄镇副镇长；女婿祁阳见，现任白阁镇党委书记。

16．贺家　贺明明，曾任中县土地局长，现任省土地厅某处处长，哥哥贺小林曾任审计局局长，爱人张素珍，现任广电局纪检组长，张素珍父亲张晋，曾任县委组织部副部长。贺明明姐夫，现任河南省某厅副厅长。

17．郭家　郭建民，曾任中县团县委书记，宣传部长，现任三亚市副市长，其父为南下海南干部，爱人曾任卫生局副主任科员，内弟宋平峰现任文化局纪检组长，宋平峰妻舅孙兰光曾任监察局长，孙兰光儿子孙南鹏现任夏店乡人大主席。孙南鹏岳父鲁德龙现任统战部副部长。

18．杨家　杨和平，曾任南方镇党委书记、政府办主任、政协副主席。子杨聚现任北方镇镇长，儿媳李书平现任六月镇党委书记，侄儿杨泰眠现任白阁镇人大主席，女婿李家和现任财政局副局长，李家和父亲李立春曾任劳动局副局长。

19．曹家　曹岩，现任中县副县长，公公曾任中县县委办主任，弟弟曹祥现任农行副行长，堂弟曹南现任林业局纪检组长，表外甥女高萌萌现任县委办政策研究室副主任。

20．李家+田家　李道直，现任政府办副主任，大姐李小莉，现任史志办主任，姐夫邓玉华，

现任棉办副主任，二姐李小璐，现任政协提案委主任。李道直妻田兰肖，现任新华街道办纪工委副书记，哥田振才，现任招商办副主任，田振才父亲田志起，曾任白阁镇副镇长，田振才岳父丁雷，曾任中县县委副书记。

21．王家　王本华，曾任县委办副主任，政协副主席，子王立新，现任县委办副主任，女王榕，土地局副主任科员，外甥李平亚，西城乡党委副书记，外甥李亚军，县委办综合科科长，李平亚妹夫刘伟志，信息中心主任，李平亚连襟张文兵，曾任二工局局长、计委主任、民政局长。

二、小家族

四人型

1．程洪宝，曾任文明办主任，子程心夏，现任团县委书记，程心夏岳父徐玉山，现任政法委副书记，岳母高冬妮，现任中医院院长。

2．王向荣，北山市人民保险公司工会主席，爱人郭菲，中县党史委副主任。弟王向前，公安局副局长，爱人杨艳宇，发改委副主任。

3．魏太华，现任政府办副主任，岳父周昌军，曾任西城乡党委书记、卫生局党委书记，表哥张成厅，现任工会副主席，周昌军内弟张明曾任北山团地委副书记。

4．焦斌宏，曾任县直工委书记，子焦松江，纪委常委，女焦晶晶，现任武陵区中行副行长，女婿孙桂善，现任武陵区企业发展局副局长。

5．王联蒙，现任土地局局长，父亲曾任城关镇副镇长，爱人郭红现任工商银行副行长，姐夫刘明俊曾任农委副主任，外甥王培连，现任规划局副局长。

6．范士民，现任大门镇党委副书记，其父曾任电业局副局长，其岳父宋志鸿曾任人劳局局长，宋志鸿弟弟宋宝华曾任二高校长。

7．于高，现任城建局武装部长，其父曾任民政局副主任科员，母亲曾任卫生局副局长，爱人现任信访局副主任科员。

8．赵富林，曾任财政局长，现任中县人大副主任，弟弟赵传高，现任老干局副局长，爱人丁军兰，曾任人劳局副局长，丁军兰弟弟丁海风，现任李庄镇人大主席。

9．李时新，曾任西城乡党委书记、计生委主任，子李林，现任水利局副局长，李林岳父黄威，曾任计生委副主任，李林连襟邓峰，现任交通局副局长。

10．王洪江，曾任民政局长，子王源，现任庞庄乡乡长级干部，王源连襟李代梦，现任广电局局长，李代梦岳父，曾任县经贸委副主任。

11．温勃，曾任县棉办主任，子温东东，曾任政法委副书记，女婿刘华林，现任发改委副主任，女婿杨式荣，现任人行济南分行行长。

12．马锟，曾任县纪委书记，子现任北山市体育局副局长，女婿范海风，现任国税局副局长，女婿王振省，现任工商局党组成员。

13．张玉兴，曾任林业局长，女张素华，现任白阁镇党委委员，女张素青，现任襄樊电视台副台长，张素华公公朱燊，曾任计生委副主任。

14．殷华梅，曾任中县监察局长，现任封市人大主任，丈夫杨文化，曾任中县西游镇党委书记，哥殷雄飞，曾任中县县委副书记，殷雄飞儿媳杨晓清现任中县社保局副局长。

15．齐兴旺，曾任法院院长，连襟陈海涛，现任房管局长，子齐小强，曾任县酒厂总会计师，儿媳冯小琴，现任公安局纪委书记。

三人型

1．郑耀东，曾任大门镇党委书记、县体改委主任，子郑伟宝，中县保险公司经理，子郑旭升，西游镇党委委员。

2．王一谈，县委办副主任，爱人韩小娟，农发行副行长，岳父韩伟华，曾任科委主任。

3．王龙格，现任县委办副主任，机要局局长，爱人丁利红，棉办副主任，子王慕，白阁镇副镇长。

4．朱紫波，曾任建设局局长，女朱敏，现任纪委常委，女婿陈剑峰，现任发改委党组成员。

5．刘有林，曾任文化局副局长，爱人董洁，曾任县信用社副主任，弟弟刘波，现任政协办副主任。

6．王彬，曾任审计局局长，子王有利，现任组织部副主任科员，儿媳孙光玉，现任纪委信访室主任。

7．孙水盛，曾任大水乡党委书记，子孙光荣，现任政府办事务局局长，女婿王晨，现任卫生局副局长。

8．王放，曾任夏店乡人大主席，子王桁，纪委干部室主任，妹夫田家儒，现任党校副校长。

9．刘节阳，现任县委宣传部副部长，爱人王海平，土地局党组成员，岳父王朋义，曾任民政局副局长。

10．贾一凡，曾任卫生局局长，女贾萍，现任审计局副局长，女婿靳瑞，现任物价局副局长。

11．康江南，曾任中县团县委副书记，北山团地委副书记，现任北山市副市长，妻哥赵毅忠，现任大水乡党委书记，连襟周信波，现任县一高校长。

12．赵晓晔，曾任中县政协副主席，子赵延兵，现任财政局副局长，子赵延军，现任淮县检察院副检察长。

13．冯南疆，现任县工业园区办主任，哥哥现任河南某报主编，岳父曾任交通局长。

14．房永祥，曾任白阁乡乡长，子房习声，现任庞庄乡乡长，女婿皮观涛，现任计生委副主任。

15．赵建明，曾任政协提案委主任，弟赵展，现任李庄镇副镇长，妹夫现任北山市政府办科长。

16．赵关向，现任计生委主任，爱人左成芳，现任教育局副主任科员，弟现任北山市政府科长。

17．罗蒙祥，现任县委办副主任、事务局局长，爱人孙秋华现任北山市电信部门科级干部，母亲高蕾曾任邮电局局长。

18．齐立平，曾任县工商联主席，哥齐冬文曾任某乡副乡长，侄子齐兴兵现任法院党组副书记。

19．秦汉章，曾任发改委主任，爱人盛立香，曾任县委机要局局长，哥秦汉木，曾任华生公社党委书记。

20．张继，曾任中县副县长，女婿黄卫强，现任房管局副主任科员，亲家黄俊明，曾任中县鸭灌处处长。

21．王伟见，曾任交通局长，子王强，现任交通局副局长，子王波，现任交警大队指导员。

22．程拥军，现任物价局局长，爱人赵爱玲，现任文联副主席，侄子程志远，现任文化局副局长。

23．杨宇北，曾任县委书记，子杨浩然，曾任工商局副局长，孙杨培育，现任工业联社主任。

24．张宗水，曾任白阁镇党委书记，淮县副县长，现任淮县政协主席。哥张金波，现任粮食局党委委员，外甥尚鑫，现任纪委常委。

25．房龄道，现任中县副县长，爱人现任司法局副主任科员，连襟齐加磊，曾任农办主任。

26．吴天明，曾任审计局局长，子吴立平，现任审计局副主任科员，女婿卢文凤，现任农业局副局长。

27．甘智南，曾任财政局局长，女婿齐德让，现任华生镇党委副书记，亲家齐志坚，曾任人大委主任。

28．王志文，曾任西城乡乡长，女王元，现任妇联副主席，女婿王瑞龙，现任北山市农委科长。

29．魏育，曾任县棉纺集团党委书记，爱人方莎，曾任计生委副主任，连襟马小松，现任解放街道办科级干部。

30．徐汉哲，曾任城关镇党委副书记，子徐博，现任县政府办法制办主任，女婿现任湘潭大学法学院院长。

31．房华穆，现任新华街道办党工委书记，父亲曾任中县革委会副指挥长，岳父董国忠曾任粮食局长。

32．李玄，现任解放街道办党工委书记，弟李凯现任商务局副局长，叔李有信曾任北山地委组织部常务副部长。

33．赵裕明，曾任县供销社副科级干部，子赵武，现任房管局副局长，女赵菲，现任人劳局副主任科员。

34．王殿顺，曾任中县组织部长、县委办主任，子王波澜现任商务局副局长，媳现任环保局副局长。

35．鲁公台，曾任政府办主任，现任中县政协副主席，女婿郑胜平现任南方镇镇长，女儿葛阳阳现任团县委副书记。

二人型

1．乔志鸿，曾任中县农委主任，北山市农委副主任，子乔梦东，现任庞庄乡副乡长。

2．刘亚杰，曾任党史委主任，爱人刘惠芳，曾任组织部副部长。

3．王葆华，现任档案局副局长，爱人赵冰，现任残联副主席。

3．王晓光，现任建设局副局长，爱人鲁秀丽，现任档案局副局长。

4．朱含章，现任司法局副局长，爱人赵雪梅，现任老干部局副局长。

5．寇伟录，曾任县政协副主席，侄寇正军，曾任工商联副主席。

6．史如桦，现任人大副主任，女史燕，现任纪委廉自办主任。

7．陈庆平，现任工会副主席，爱人徐芒芒，现任新华书店副经理。

8．张浩波，现任政府办副主任，爱人张淑惠，现任工会副主席。

9．杨望舒，曾任农委副主任，侄杨士深，现任信访局副局长。

10．王席冉，现任华生镇镇长，丈夫古河，现任纪委纠风办主任。

11．翟宏俊，现任科协副主席，爱人李艳红，现任残联副主席。

12．邹亮远，曾任县人武部部长，子邹浩，现任招商办副主任。

13．樊红松，现任组织部副部长，爱人秦平平，现任检察院副科级检察员。

14．吕开屏，现任计生委副主任，岳父曾任县烟草局局长。

15．赵继平，曾任北山市委常委、北山军分区政委，妹妹赵继芳现任教育局副局长。

16．张庆国，曾任县人事局副局长，子张守义，现任民政局纪检组长。

17．马玉花，曾任县纪委副书记，子魏佳，现任新华街道办党工委委员。
18．徐幕声，现任北方镇党委书记，父亲曾任北方镇党委副书记。
19．袁维朝，曾任中县副县长、人大主任，子袁宝林，现任县纪委效能室主任。
20．张原，　曾任副县长、政协副主席，子张小平，现任县行政服务中心副主任。
21．汪析育，曾任史志办主任，爱人毕化冰，现任北山市科技局副局长。
22．张迁平，现任史志办副主任，爱人马云霞，现任财政局预算局局长。
23．陈卫东，曾任副县长，女婿张本元，现任统战部副部长。
24．陈朝银，现任广电局副局长，爱人曲小燕，现任民宗局副局长。
25．王贵彬，曾任棉麻公司经理，弟王均宇，现任职高校长。
26．赵俊峰，曾任科委主任，子赵迈迈，现任综治办副主任。
27．张才英，曾任经贸委副主任，子张凤伦，现任县法院副院长。
28．曹楠，　曾任县公安局副局长，子曹群建，现任县法院副院长。
29．康海波，现任检察院副检察长，弟康明波，现任县鸭灌处副处长。
30．梁巧林，曾任史志办主任、党校副校长，妻侄王玲现任史志办副主任。
31．刘志瑶，现任汝县常务副县长，外甥钟宁，现任信访局副局长。
32．朱文高，曾任广电局局长，亲家马伟，曾任教体局副局长。
33．任一鹏，曾任计生委主任，文化局局长，亲家程文明，现任体育中心副主任。
34．曹焕章，现任编办主任，兄曹焕辉，现任企业局副主任科员。
35．张扬，　现任卫生局副局长，连襟孙一涵，现任农机局副局长。
36．王治理，现任交通局局长，父王志博，曾任电业局副局长。
37．刘英平，曾任质监局局长，内弟谢朝峰现任交通局副局长。
38．宋铁军，现任交通局党委副书记，连襟何高风，现任纪委案件审理室主任。
39．马龙泉，现任科技局副局长，姐夫邹鑫，曾任体委副主任。
40．田志强，现任公安局副局长，舅舅陈兵现任农机总站党支委员。
41．孙曲刚，现任司法局副局长，父曾任税务局副局长。
42．马战旗，曾任人大副主任，女婿杨庆平，现任广电局党委书记。
43．杨中华，现任新华书店经理，父杨树昆曾任信访局副局长。
44．陶勤先，现任西城乡党委书记，爱人王灵芝曾任中县人寿保险公司经理，现任河南省汝水市人寿保险副经理。
45．徐昌寿，曾任副县长，子徐光辉，现任物价局副局长。
46．王文强，曾任水利局局长，子王宇平，现任粮食局局长。
47．周亚飞，曾任副县长，弟周亚东，现任金大地粮油公司经理。
48．罗凡，　曾任人大副主任，子罗宇，现任质监局副局长。
49．陈东梅，现任外贸中心副主任，弟媳张书卿，现任财政局副主任科员。
50．董忠远，曾任房管局长，子董文符，现任外贸中心纪检组长。
51．院广伟，现任农综办副主任，弟院辉现任西游镇武装部长。
52．王智明，曾任组织部副部长，侄王金星，现任农业局副局长。
53．王林，　曾任林业局局长，弟王军，曾任保密局局长。

54．赵博非，现任农机站副站长，兄曾任工行副行长。

55．梁马原，曾任保险公司经理，女婿邢坤，现任解放街道办党工委副书记。

56．薛民强，曾任人大副主任，子薛文轩，现任人大城环委主任。

57．丁敬民，现任卫生局副局长，弟丁文广，现任解放街道办副主任。

58．聂雨前，现任老干部局局长，爱人鲍霁，现任政协民主法制委副主任。

59．刘显林，现任北方镇镇长级干部，爱人于贞，现任团结乡工会主席。

60．朱士教，现任南方镇党委书记，岳父曾任党史委主任。

61．叶道基，曾任人大副主任，子叶建忠，现任南方镇副镇长。

62．胡武利，现任人大副主任，弟胡安顺，现任六月镇副镇长。

63．王翔宇，现任林业局副局长，爱人樊丽珍，现任新华街道办人大主席。

64．张义甘，曾任文化局局长，女婿王凤杰，现任华生镇副镇长。

65．沈庆风，曾任企业局局长，子沈然，现任政协副主席。

66．任洪波，曾任庞庄乡党委书记，子任立平，现任白阁镇副镇长。

67．乔守礼，现任商务局副局长，爱人王明艳，现任夏店乡副乡长。

68．张文勋，现任大门镇工会主席。岳父张晓，曾任南方镇党委委员。

69．乔南清，曾任六月乡镇党委书记，子乔小斌，现任庞庄乡副乡长。

70．雷振林，曾任中县县委副书记，现任北山市水利局长，侄雷松明，现任北方镇副镇长。

71．张学军，曾任西城乡人大主席，女婿卢城，现任庞庄乡人大主席。

72．郑安宫，曾任副县长、人大副主任，子郑隆江，现任县纪委常委。

73．黄文海，现任团结乡人大主席，兄黄文河，现任县委宣传部副主任科员。

74．田保国，现任党校副校长，妻哥王晓伟，曾任乡人大主席。

75．唐跃农，现任水利局局长，女唐婷，现任西城乡人大主席。

76．马泰南，现任安监局局长，爱人李亚丽，现任土地局副主任科员。

77．杨世文，曾任公安局长，现任北山市司法局副局长，内弟孙信波，现任中医院支部书记。

78．朱良军，现任卫生局纪委书记，岳父曾任计生委副主任。

79．邵祝道，曾任副县长，现任北山市水利局副局长，爱人蔡丽琴，曾任妇联主席，现任北山市妇联办公室主任。

80．黄振东，曾任政协副主席，子黄得彬，曾任南方镇镇长，民政局副局长。

81．刘雪松，曾任中县县委办主任，子刘宇航，现任公路局党委书记。

82．徐恩军，现任粮食局副局长，弟徐恩明，现任计生委党支委员。

83．胡京鸿，现任政协农委主任，弟胡京文，现任大门镇人大主席。

84．施铁利，现任原县副县长，内弟朱涛，现任卫生局纪检组长。

85．张小川，曾任县委副书记，女婿肖竞，现任文化局副局长。

86．董仁南，现任卫生局副局长，弟董仁凯，现任审计局党委委员。

87．董左光，曾任供销社主任，女婿史小建，现任企业局副局长。

88．李红卫，曾任物价局局长，女李泽青，现任商务局纪检组长。

89．李启会，粮食局副局长，岳父曾任城建局副局长。

90．李正明，曾任县委宣传部副部长，女婿张双旭，现任南方镇党委委员。

从以上政治家族的谱系可以发现几个特点：一是不少都是行业内或者系统内繁殖，具有一定的世袭性，比如张泰康曾任白阁乡党委书记，其女婿张保彬后来也任白阁乡党委书记；张得彬曾任组织部副部长，其内弟高玉溪也任组织部副部长，这样的例子还有不少。二是副处级以上领导干部也就是俗称的“县领导”，其子女一般至少有一个副科级以上职务，不少还是正科级职务。三是政治家族子弟具有向核心部门、关键部门聚集的趋向，比如县纪委、组织部，县委办等等。四是政治家族的大小往往和家族核心人物的权力和位置成正比，核心人物权力和位置越重要，家族内出的干部也就越多，同时，和后代数量也成正比，后代越多，家族内出的干部也越多。

从中县来看，政治家族的形成因素有：一是政治录用方面的优势，主要是教育和入伍。对于干部家庭子女来说，一般教育条件较好，考上大学的可能性较大，毕业即是干部，还能进入较好的单位工作。通过教育这个媒介实现家族繁殖，这是主要的形成途径。其次是入伍，如果考不上学，还可以参军，然后再从工人身份向干部身份转变，这也是重要的途径。二是领导干部及其子女形成了一个熟人圈，互相比较了解，同时，很多领导干部为了子女的进步，会不断对县里的主要领导介绍子女的情况，希望能够得到照顾，很多老干部在和我访谈时，很坦诚地谈到这些，而我在组织部长办公室，也几次遇到老干部为自己的子女进步说情。三是政治培养，在领导干部家庭中，父辈的刻意培养加上潜移默化的熏陶，都会使得他们在政治体系内更快成长。

对于政治家族的形成，北山市委组织部副部长江正华说：

“这个也好理解，就像葡萄藤一样，顺着架子会越长越大，越长越多，同时阳光和水份也更多。而平民子弟可能就没有架子，或者没有那么多的阳光和雨水。”（访谈，2009）

中县的一位主要领导说：

“如果我的妹妹在中县工作，那么不用我打招呼，她的工作和提拔，都会处处受到关照，这是几千年来的政治传统。”（访谈，2009）

下面我们根据一个干部子弟的成长过程来说明政治家族的形成。

某县直一把手孙兰光农民家庭出身，写得一手好材料，深得领导赏识，从而走上一把手的领导岗位，其子孙南鹏 1998 年师范毕业后，通过了县教育局的招教考试，被分配到大水乡教育系统，孙兰光的老表时任大水乡党委书记，孙就给老表打了招呼，孙南鹏就到了乡政府上班，先后任蔬菜办干事、纪检助理、党政办主任，26 岁时晋升为综治办主任，成为副科级干部，28 岁时成为西游镇副镇长。我问他为何让孩子到偏远的大水乡上班，他说乡镇还是比县城进步快，偏远的乡镇竞争小，进步会更快。同时老表任党委书记，在孩子的进步上也能照顾。在这个过程中，孙南鹏结婚，岳父是县委某部的常务副部长。2009 年 6 月份，中县干部大调整，孙兰光又为孩子的晋升上下运作，他一方面给西游镇党委书记打招呼，请吃饭，希望其推荐孙南鹏，同时通过自己在汝县的老领导，现任北山某市直副职的张苏广，给中县县委书记林庆生打招呼，因为张苏广也是林庆生的老领导，林庆生在上县任乡镇党委书记时，张苏广是当时的县委常委、县委办主任。在这样“下推上拉”的运作后，孙兰光直接去找县委书记林庆生，希望能在孙南鹏的晋升上给予照顾，林庆生说，张苏广已经给自己打了招呼，让孙兰光不要再找其它领导了，同时说提拔还要看考核情况，看推荐票数。在孙兰光的运作下，孙南鹏在西游镇推荐正科级干部的考核中，得票第一，这样，孙南鹏就顺利晋升为某乡人大主席，这时才 29 岁，所以，如果不出意外的话，将来孙南鹏仕途会一片光明，晋升为县领导是有很大可能的。孙兰光说：

“现在官场世道真是变了，我当时提拔都是在组织谈话时才知道，现在这种情况你看还可能

吗？现在不运作一下，不找关系，是肯定不行的。”（访谈，2009）

政治家族对县乡政治生态的影响有利之处在于有时能够提高行政效率，对和谐政治也有助益。但弊端也不少，一是形成了地方利益集团和势力集团。中县一位主要领导经常感叹很多措施执行不下去，原因就是地方利益集团的阻挠和反弹，中县很多不正之风，比如炒地皮等，背后常常是政治家族的势力，这种力量是很大的，这位领导说，很多时候也投鼠忌器，极端的时候自己都可能翻船。二是干部仕途上的不公平，政治家族子弟仕途上的通畅，使得平民子弟干部感觉不公平。这在中县一般干部中议论很大，特别是很多老县领导孩子，基本都是副科级以上，并且很多都在关键部门和好单位。三是政治家族的关系网和利益链，使得县乡政治成为极其复杂的集合体，其复杂程度远远超出一般人的想象。我在西城乡时，一位中层干部对我说：

“干部考核为什么考不出真东西，因为县城太小，关系太复杂，说不定考核组的就是那个干部的亲戚，能说实话吗？”（访谈，2009）

但是，一个正在发生的事实就是，政治家族在中县逐步呈现衰落的趋势，其原因有：一是计划生育政策，这是导致政治家族衰落的根本因素。中县第一大政治家族张家，家族庞大的一大原因就是子女众多。而现在干部群体中，严格执行的“一孩化”计划生育政策，对政治家族起到了釜底抽薪的作用。二是干部交流制度，这对于打破政治家族网络，起到了很大作用。三是干部群体就业观念的转变以及高等教育的普及。1980年代，很多中县干部千方百计回家就业，不愿留在大城市，现在，他们的女子就业时，则是千方百计留在大城市。我在西城乡时，当时乡长的女儿刚刚大学毕业，乡党委书记就对他说，千万不要回来，北山市都不要回。为了乡长女儿就业，乡党委书记特意和乡长一块到郑州找老乡运作，最后，乡长女儿留在了郑州某银行工作。

干部子女在大城市就业的途径就是高等教育，中县干部都是中等教育和高等教育的受益者，知识改变命运，他们对此有最深的体会，所以在子女的教育上绝对是全力投入，不少都高考移民，往北京、上海、新疆、内蒙和海南等等，而且一些家属甚至不上班，去陪读。这是挂职期间最令我吃惊的事实之一。对此，中县一位副县长对我说：

“我原来的梦想就是当个民办教师，现在都是县长了，还要求什么？现在我最大的愿望就是孩子能考上重点大学，如果考上重点大学，不干县长都行。”（访谈，2009）

对教育的重视加上高等教育扩招，现在县领导干部子女上大学基本普及了。下面是县领导子女教育情况统计表：

表 8—1　县领导子女教育情况一览表（截至 2009 年 12 月）

职务	子女	教育情况	职务	子女	教育情况
县委书记	儿子	首都师大研究生	人大副主任	儿子	上海财经大学研究生
县长	女儿	上海女子中学	副县长	儿子	上海东华大学本科
县委副书记	儿子	中南财经政法大学本科	副县长	儿子	北山市 22 中学
人大主任	女儿	河南电力学校	副县长	儿子	河南大学研究生
政协主席	儿子	郑州大学大专	副县长	儿子	澳大利亚某大学本科生
组织部长	儿子	北山市 15 小学	副县长	儿子	武汉理工大学本科
宣传部长	儿子	南京陆军指挥学院本科	政协副主席	女儿	北山农校

纪委书记	儿子	北山一高		女儿	北山师范学校
政法委书记	女儿	华中科技大学研究生		儿子	湖北广水师范学校
常务副县长	儿子	首都经贸大学本科	政协副主席	女儿	南昌大学研究生
统战部长	儿子	北山市 22 中	政协副主席	儿子	华中师范大学本科生
县委办主任	儿子	北山市 22 中	政协副主席	儿子	天津师范大学本科生
武装部政委	女儿	河南师范大学本科	武装部部长	儿子	中县一中
人大副主任	儿子	北山师专	法院院长	儿子	北山一高
人大副主任	女儿	鲁丰市师专	检察院检察长	女儿	天津大学研究生
人大副主任	女儿	北山农校	工会主席	女儿	北京林业大学本科
	儿子	英国埃塞克斯大学	公安局局长	女儿	北京青年政治学院本科生
人大副主任	女儿	北山农校	公安局政委	儿子	中央财经大学研究生
	儿子	云南民族大学本科			

资料来源：访谈

从统计中可以看出：一、县领导子女通过高等教育改变人生的现象非常明显，除了几个中等学校毕业，留在中县工作以外，其它毫无疑问，都选择在大城市工作。二、从领导之间的代际差别来看，年龄较大的人大、政协领导有些子女是中等学校毕业，而年龄小一些的其它领导子女，全部本科以上学历。这充分说明 20 年来，随着高等教育的大发展，高等教育以下文化程度已经不能提供就业的硬资格，所以被县领导子女所超越。三、在北山市，15 小、22 中、北山一高分别是最好的小学、初中和高中，县领导的子女在受教育阶段已经拥有了最优的教育资源，可以预期，他们很多有较好的教育前景。四、除了个别人大副主任和政协副主席违反计划生育政策外，其它领导都是一个子女。说明计生政策有一个从宽到紧的过程。而除了一个人大副主任仕途因为计划生育受到影响外[①]，其它两位都没有受到影响，一位政协副主席竟然有三个孩子，真是不见儿子不刹手，而他的大女婿已经是某镇的镇长，二女儿已经是团县委副书记，儿子的仕途也可以预期，这一方面说明了计划生育对于政治家族的密切相关性，也说明了政治家族是如何炼成的。

而正科级一把手的子女教育情况，由于人数众多，不好统计。但从我访谈和了解的情况来看，大部分也都是大专以上毕业，也大多在北山市以上城市就业，比如原组织部一位副部长的子女，两个在上海，一个在郑州上班等。

随着高等教育在政治家族子弟中的普及，干部子弟成为中等城市以上的就业群体，而这意味着在中县，政治家族缺乏可持性的继承传递，也意味着政治家族的衰落是未来的大趋势。

第二节　关系网和关系运作

一、关系之种种

在中县官场，关系主要有血亲、姻亲、干亲、同乡、同事、同学、战友等等。除了血亲是自然

[①] 不少干部都采取头胎子女残疾造假的方式，骗取合法的二胎准生证，在这个过程中，医院的配合非常重要，中县人民医院是干部家属的集中地，也是计生的造假地，当时引起了公愤，导致了上级的调查，这位人大副主任也在被调查之列，但后来不了了之。

的连接纽带，也是最强的连接纽带外，其它都是社会性的连接纽带，都需要编织和维持。

（一）姻亲

姻亲是比较强的连接纽带。从上一节的政治家族的谱系也可以看出，每个政治家族都是一个关系网络，而姻亲则是关系网的连接线之一，是干部编织关系网的重要方式。下面我们来看某个乡镇党委书记徐幕声是如何利用姻亲编织关系网的。

徐幕声师范毕业后，到县政府做通讯员，等于是从县政府最底层干起，当时县政府电话还需要人工转接，有几个女话务员，其中一位和当时的县长关系密切。徐幕声认为这是改变命运的快捷方式之一，就有意识地接近这个女话务员，在日常的交往中，这个女话务员认为徐幕声有能力，靠得住，就把自己的女儿许给了徐幕声，这样，女话务员就成了徐幕声的岳母，这样徐幕声和县长的关系就变成了硬关系，县长也就成为徐幕声的仕途庇护人，几年内，徐幕声就被提拔为某科科长、政府办副主任，然后出任某局局长。在这个过程中，这位县长已调回北山市，但不断通过打招呼来影响徐幕声的仕途。徐幕声当上局长后，和顶头上司，常务副县长关系甚好，就把这位常务副县长的侄女安排到了局里上班，然后，徐幕声就鼓励同在局里上班的侄儿和副县长的侄女谈恋爱，结果皆大欢喜，联姻成功。这样，徐幕声就和这位常务副县长建立了姻亲关系，不仅工作上获得了副县长的大力支持，而且在后来的干部调整中，由于徐幕声和县委书记有点远亲，加上常务副县长和县委书记关系密切，以及徐幕声的弟弟在北京某中直机关任职，这些综合因素使得徐幕声在竞争中胜出，30 多岁就出任某乡镇党委书记。

（二）干亲

干亲也是中县干部编织关系网的方式之一，所谓干亲就是一方子女认另一方为干父母。这往往发生在关系密切的干部之间。认干亲是河南农村很盛行的习俗，中县是传统的农业县，认干亲习俗自然盛行于官场，认干亲需要举行仪式，逢年过节需要礼物流动，还需要经常走动。一些中县干部甚至和多个干部建立干亲关系。下面我们来看干亲在干部政治生活以及干部仕途中发挥的作用。

我所在的西城乡，有一位女干部张华芳，姐夫曾任北山市延县县委书记，张华芳在延县上班几年后[①]，通过姐夫打招呼调回中县，先在中县政府办任话务员，后来话务员解散到西城乡工作，分在农办。一次分管农业的副乡长和其下乡检查工作，但张华芳当天有个急事，就向这位副乡长请假，副乡长没有允准，这样，在中午喝酒的时候，副乡长敬酒时，张华芳就是不喝，副乡长认为很没有面子，就说了张华芳几句，张华芳很生气，不欢而散。回到乡里，副乡长就让张华芳过去提茶[②]，张华芳去了之后，这位副乡长又说了一些难听的话，张华芳气急，抄起盛有开水的茶杯向副乡长砸去，然后站在副乡长门口破口大骂，引来很多乡机关干部围观。第二天，副乡长气不过就向乡党委陶书记汇报了此事，陶书记通过党委副书记让张华芳向副乡长道歉或者在全乡大会上做检讨，二选一，张华芳不但不道歉不检讨，干脆不上班了。一个多月后，张华芳又上班了，事情算是平息了，用中县的话，就是“磨活”了，我后来问张华芳是如何“磨活”此事的，她说：

“政府办副主任白中是我的堂姐夫，他和陶书记是干亲，就给陶书记打电话，让他给张乡长做工作，不要再追究这个事。因为他也有责任，他当时说话也太难听了，不像个领导样，所以我绝对不道歉。乡里李乡长是我嫂子那边的亲戚，也帮着做工作。这样，事情就算过去了，不过确实影响不好，想想都丢死人了。”（访谈，2009）

[①] 其姐夫也是中县人，后来交流到延县，由此也可以看出干部交流制对政治家族的稀释作用。

[②] 西城乡领导班子茶水都由下属来提。

我问她为什么不上班，她说是工会苏主席给她出的主意，不用上班了，考勤那边他负责解决，等于是回避一下矛盾。深层次原因是苏主席和这个副乡长有矛盾，等于替他出了口气，为这事，这个副乡长还向陶书记告了苏主席一状，陶书记后来把苏主席狠批了一顿。

张华芳事件可以说是我在西城乡挂职期间遇到的乡机关大院中最极端的事例之一，当时其辱骂的污言秽语很难相信出自一位看上去文静，又是中专毕业的女乡干部之口，这也部分反映县乡女干部泼辣的特点。张华芳这样做，是因为其背后有一个庞大的关系网，比如，其哥哥现任中县反贪局局长，其姐夫曾和中县组织部长是邻居等等。而那位副乡长则比较温和，没有过度反应，尽管其堂姐是中县的副县长。张华芳事件的解决不仅说明了干亲的重要性，更反映了县乡政治生态中的复杂关系。

干亲也在干部仕途中发挥很重要的作用，这在原计生委主任鲍华君的仕途中体现的很明显。鲍华君的爱人曾在文化局工作，负责照相业务，当时的团结乡医院院长李明仪爱人在文化局旁边的粮店工作，两人很快建立了互惠关系，这个帮那个购买粮油，那个帮这个照相，在这个基础之上，随着交往的深入，两家的关系也从工具型关系向感情型关系转变，非常融洽和密切，鲍华君说：

“后来我有这个女，就认他了，等于两家结了干亲。”（访谈，2009）

但是，鲍华君根本没有想到李明仪后来的仕途发展，鲍华君说，李明仪口才好，能力强，很受领导赏识，也很会结交关系。李明仪晋升为中县卫生局长后，当时的县委书记爱人在中县卫生系统工作，李明仪就比较关照，很快和县委书记打成一片，在县委书记的支持下，李明仪晋升为上县县委副书记，后又调任黄县云阳卫校校长。在时任地委副书记（曾任中县县委书记）张大功的支持下，晋升为北山地区计生委主任，后又晋升为河南省计生委副主任，在几次汇报工作和几次陪同考察后，深得主抓计生工作的河南省委副书记的赏识，得以出任河南省计生委主任。

随着干亲李明仪的仕途升迁，鲍华君的仕途也是一片光明，这最明显地体现在他晋升为中县计生委主任上面，等于突破了副局长很少晋升为局长的惯例。鲍华君说：

“我到计生委工作，县委肯定考虑到了我和李明仪是干亲这个因素。我本来想到水利局，因为我是学土建的，但为提拔，李明仪肯定要为我搭腔，要说情，这样我就到了计生委。”（访谈，2009）

实践证明，县委这个决策是非常“正确的”，那几年，中县的计生工作连年先进，而且争取了很多资金和项目，很多资金都是戴帽下来，整个中县都沾了鲍华君干亲关系的光，当然，李明仪对家乡的报答也是重要的考量。

（三）同乡

这在杨玉琴任县委书记期间比较明显，杨玉琴是中县邻近的封市人，在其任上，在中县工作的其封市老乡比较沾光，比如李利北、朱士教、杨忠木、刘端华、贾厚白等等。李利北任夏店乡乡长期间，和党委书记闹不团结，加上其爱人是夏店乡的，其内兄内弟依仗其旗号，有一些横行乡里的行为，为此李利北的仕途受到影响，后调到北方镇任镇长。杨玉琴任县委书记后，封市出来的干部比较活跃，李利北也不例外，一位老县委常委说：

“有一次杨书记问我李利北怎么样啊？我立即明白她什么意思了，就说李这个人资格比较老，人很务实，也有能力，可以用。后来不久，李利北就提拔为乡镇党委书记了。”（访谈，2009）

杨玉琴关照封市老乡在杨忠木的仕途上也比较明显。杨忠木曾任中县酒厂厂长，结果把酒厂搞垮了，就是这样一个干部，杨玉琴却把他调任人事局局长，结果引发中县干部的不断告状，后来杨玉琴晋升为汝水副市长后，因为这件事以及竞争常委的权力斗争而导致省纪委的调查，从而导致杨

忠木的入狱，杨玉琴也因此被诫勉谈话。

（四）同学

这在编办主任曹焕章的仕途上表现明显。曹焕章是开封师专中文系毕业的，当年同宿舍同学有一个叫王国舟的，两人关系较好。当时王国舟家景贫寒，曹焕章对其比较照顾，王国舟对此比较感念。但是，令曹焕章想象不到的是，他还在乡里任党委副书记的时候，王国舟已经晋升为副厅级干部，出任北山市副市长，后又任北山市委常委、秘书长。王国舟第一次到中县检查工作，就让当时的县委书记帮助打听曹焕章的情况，当时的县委书记都不知道曹焕章这个人，立即让县委办查询汇报。喝酒的时候，曹焕章得以和多年未见的同学见面，王国舟也正式地把曹焕章介绍给县委书记。之后，曹焕章被重新分工，负责乡里的畜牧业，因为王国舟分管畜牧业。在王国舟的项目资金倾斜下，曹焕章所抓的畜牧业很快成为北山市的典型，在响当当的政绩基础上，曹焕章被提拔为公路局局长。但是，天有不测风云，随着河南省人大副主任李参华的出事，牵连出了已经是北山市委秘书长的王国舟，因为李参华一直是其仕途的庇护人，结果王国舟因为行贿被判刑。这样，曹焕章的仕途也开始走下坡路，被调到只有几个人的编办任主任，而公路局拥有 500 多名员工[①]。

（五）战友

这在陈道白任县委书记时比较明显。陈道白是军人出身，曾在解放军畜牧大学就读，到中县任县委书记后，他对当时的县委办主任说，在中县只认识两个人，一个是当时的粮食局纪检组长李保平，一个是曾任物价局长后被免职的徐庆中。李保平是其战友，又是解放军畜牧大学的校友，徐庆中则是其在郑州一次培训的同班同学。半年后，陈道白想提拔这两个干部，征求一位县委常委的意见，这位县委常委说：

“我当时对他说这样不妥当，太扎眼，影响不好，可以先放一放，等干部调整时再塞进去。但陈书记不听，不久就下文了，结果干部们议论很大，影响很坏。”（访谈，2009）

当时李保平被提拔为组织部正科级组织员，徐庆中恢复为为物价局副主任科员，不久，李保平被明确为常务副部长，而陈道白的另外一名战友赵富林（同在一个团，但在部队时不认识，在中县才知道。）则从县委办副主任的位置上晋升为财政局长，这样，陈道白就完成了组织和财政两个关键部门的人事布局。赵富林的使用实践证明是正确的，在其任上，中县财政局被评为省级先进，其本人也被评为省劳动模范，我和他曾经谈过多次，现在已经是人大副主任。而徐庆中则是不当的任命，其任组织部副部长期间，和当时的女办公室主任有不正当的男女关系，结果在物价局长任上被人告发免职。

二、关系网的连接方式：喝酒、打牌和送礼

喝酒是编织关系网的最重要方式，也是中县每个领导干部的必备之课，而我挂职期间最不适应的就是喝酒。喝酒是中县官场的兴奋剂，是干部交往最常用的媒介。在酒桌上，不认识的相互认识，认识的感情会更加深厚。酒场不仅是建立关系的地方，而且是信息的流动地，办事的润滑剂。正是在酒场上，每个干部都是透明的，谁和谁是什么关系，谁在北京买了房子，谁和谁有一腿，谁被双规，谁家的子女考上了大学等等。而如果哪个干部想认识某个领导，最常用的方式就是通过中间人，然后摆上一桌，几杯白酒下去，自然从陌生到熟悉，甚至开始称兄道弟。从这个意义上说，酒场是

[①] 曹焕章在访谈中承认王国舟对其工作确实支持很大，但否认对其仕途的帮助。他认为当时的交通局长才是真正的伯乐，而调任编办主任和王国舟落马也没有关系，因为公路局摊子太大，自己又有心脏病，实在难以承受，所以就给县委提出调到一个清闲的单位。从中县干部的议论和其本人的情况来看，大概这些因素都存在。

软化僵硬官僚体系的化学剂，是政治体系良好运行的润滑剂，而对我来说，毫无疑问，很多论文资料都是酒场上获得的。

从喝酒上可以非常清楚地看到一个干部的关系网，因为一个干部请人喝酒，一定是请和自己关系好的干部陪酒，而这里面也有很多的艺术，那就是一定要避免关系不好的干部在一个酒桌上，所以，到了喝酒的时候，不仅需要熟悉自己的关系网，还需要了解别的干部的关系网，谁和谁关系好，谁和谁有矛盾，必须灵活安排，如此才能尽欢。

在酒场上，打牌则是不可少的，牌的种类有麻将和纸牌，打麻将一般是在酒前以及酒后进行，打纸牌则是喝酒时进行，谁输谁喝酒。一些干部还有固定的牌友，主要在业余时间进行，喝酒打麻将是中县干部的主要生活方式，一位干部曾对我说：漫漫时光，何以消遣？喝酒打牌。而当我就访谈时间问一些干部是上午还是下午时，不少干部都说，一定要上午，因为很多领导一到上午 11 点多，就开始打电话联系喝酒的地方，中午喝酒后，要么回家睡觉，要么找个地方打麻将，下午根本找不到人，而到了晚上，则继续喝，所以在中县，中午和晚上，上百家宾馆，处处都是喝酒声，而其中不少是干部，特别是档次高的宾馆，更是如此。为什么行政费用如此之高，这是重要的原因[①]。

在干部关系网的编织和维持中，礼物以及货币的流动是必不可少的。这些一般是在逢年过节的时候进行，所以一到中秋和春节等重要节日，很多重要的领导干部一般都不在中县，他们在路上，在北山市，在郑州，在北京，要么"跑部钱进"，要么为仕途而构筑人脉。比如为了争取高铁通过中县，中县的县领导几次到重庆做工作，而带的礼物之一就是北山市某县的化石，当时县领导特意让家在某县的一副县长负责弄到这个礼物，说是政治任务。而在中县，送礼物的形式之一，就是领导调动时，一般都要送一些具有某种含义的礼物，一些县领导办公室中，常常会发现单位或者个人送的下列礼物：罗盘，象征掌好舵；地球仪，象征胸怀天下，前途远大；奔马，象征事业奋进；带角的铜牛，象征稳健以及对麻烦制造者的威慑等等。当然，一些玉制品、好烟好酒和茶叶也很常见。对于货币、礼金，除了晋升和办事送之外，中县的惯例是，春节前，一些下属单位和乡镇要给领导送红包，一般 1—2 千元。

三、关系运作

中县干部的关系运作，都是发生在"有事"的时候，比如谋求晋升、办事，或者看病、孩子上学等等。干部平时编织关系、维持关系，目的就是一旦有事的时候动用关系。在当下的中国县乡干部仕途中，比较突出的一个特点就是"过度竞争"，也就是位置少，竞争者众，这一方面使得组织可以优中选优，把更有本事，更有能力的干部选拔上来；另外一方面则造成关系运作的盛行。下面通过竞争乡镇长和竞争局长的两个案例来透视具体的关系运作。

竞争乡镇长的主角李书平，是一位女干部，公公曾经是县领导，爱人也是某乡镇的领导，其先后两次竞争乡镇长，第一次是 2002 年，她当时是大水乡的党委副书记，竞争者是当时乡里另外一位党委副书记冯南疆。李书平认为自己有政绩，推荐票也高，乡党委书记也推荐自己，加上自己的公公当时还是县领导，而当时的县委书记任县长期间，自己的公公是政府办主任，服务县委书记几年，因此，只要公公给县委书记做做工作，自己就应该没有问题。所以，就没有到县以上找关系[②]。

[①] 这些吃喝大部分都是公款消费。一些干部说，应该严禁吃喝，然后把省下来的钱给干部涨工资，因为工资太低了（在中县，科级 1 千多元，县级 2 千多元。）。也有些干部说，这个方案理论上很好，实际上难执行，涨了工资后，吃喝会照样。

[②] 但熟知内情的一位干部说，李书平通过某个局长的爱人，找到了北山市检察长，通过检察长找到了当时的北山市

但是，当时的竞争对手冯南疆，其岳父曾经是中县交通局长，通过其岳父，找到了当时河南鹤仙市的政协主席王禾华，王禾华是中县出去的干部，和冯南疆的岳父交好。王禾华就给当时的中县县委书记打了招呼。同时冯南疆的哥哥是河南某报的主编，也给县领导打了招呼。这让县委书记很为难，最后的结果是，两人都没有提拔，等于县委书记一个都不得罪。提拔无果，两人在一个乡镇上班也不太好，李书平就调到另外一个乡镇任党委副书记。2003 年，县里要提拔一名女乡镇长，竞争在李书平和当时的某乡党委副书记刘艺美之间展开。李书平这次志在必得，她说：

"我过去也是政治上不成熟，不知道潜规则的重要性，认为光从下面推就行了，没有想到还需要上面有人拉你，只有这样，才更保险。"（访谈，2009）

李书平通过曾任中县组织部长的北山市人事局副局长，找到了当时的北山市委组织部长，给中县县委书记打了招呼。而其竞争对手刘艺美则通过在市委党校的同学，找到了当时主管组织的中县县委副书记。刘艺美说，她对仕途没有太大野心，有机会也会争取，但不会不顾一切的去争取。她分析了当时的形势，认为无论是人脉上、经济上，她都无法和李书平竞争，她说：

"在能力、资历差不多的情况下，最后就是拼关系、拼经济、拼野心。"（访谈，2009）

刘艺美有个表哥是副省级领导，但是她说层次太高，隔得太远，无法打招呼，有这个关系也用不上。而自己则是整个家族里面的最大的官，显然无法和李书平的政治家族力量竞争。李书平说，当时她去找管组织的县委副书记，副书记说刘艺美资格也很老。她又去找县委书记，县委书记则希望她任某群团一把手，李书平坚决不同意，说这样，以后就没有机会了，仕途也就到顶了。她说，领导们也很为难，也在摇摆。

最后的结果是，李书平竞争乡镇长成功，刘艺美则出任某群团一把手。

李书平说，想想一路走来，竞争太激烈了，每进一步都很难，都需要做大量的工作，很多时候都身不由己。李书平竞争成功的结果是，她后来晋升乡镇党委书记，现在则在为晋升县领导努力。而刘艺美的仕途已经到顶，现任仍是某群团一把手，也就是说，机会就那么 1—2 次，错过了，这一辈子仕途也就结束了。而当时的县委书记为了摸底，曾偷偷地到李书平所在的乡镇，考察李书平主抓工作的成效。也就是虽然有这么多的关系运作，但组织上选拔的仍然是有能力的干部。

竞争局长的主角是某局副局长王治理，其父亲曾任县直副局长。王治理大学毕业后分到北山市某局工作，后来调回中县。他竞争的局长位置是一个专业性很强的位置，竞争在他和常务副局长孔红臣两人展开。王治理的优势是现任局长大力支持，学历也高，劣势是资历浅，如果论资排辈，应该是孔红臣接任局长。孔红臣和当时的局长王振西一起提为副局长，当年两人在竞争局长时，王振西找到了汝县的县委书记，给当时中县的县委书记打招呼，结果王振西胜出，孔红臣当时就窝了一肚子气，所以这次认为论资格也该自己接任局长了。在关系运作中，王治理找到了当时的上级业务局北山市某局局长，这位局长和王治理当年同在一个科里工作，就给当时的中县县委书记和县长打电话，希望王治理接任局长，说这样工作上好协调。然后，王治理就去找这位县长，县长表示了支持，并让他去找县委书记谈谈，县委书记后来也基本认可，等于王治理的局长人选基本确定了。而这个时候，孔红臣还在一个村里搞帮扶，等他知道了局长要调整的消息，已经为时已晚，但孔红臣不甘心，他一方面通过在河南省委办公厅的外甥给县委书记打电话，一方面通过同学找到了县长的老父亲，让县长的老父亲给县长打电话，但县长给老父亲说人选已经定了，这个事情不再提了。这样竞争结果基本无法改变了，但当时的县委书记为了安慰孔红臣，特意约见孔红臣说：

委副书记，让这位副书记打了招呼，但没有起作用。但李书平则否认自己找了市领导，不然也就成功了。此处存疑。

“我推荐你了，你确实干得也比较优秀，但我不能因为你和县长闹不团结，下次再努力吧，希望你能正确对待。”（访谈，2009）

气愤不已的孔红臣给当时的北山市某局局长打电话，破口大骂，他说：

“为这事我骂张福华了，因为你干预了，你不公正啊，不是我干的差，而是你操作嘛，是领导素质问题。我就在电话里骂他：妈的 X，你们就这样整啊。现在我给你说，关系比干工作强得多，在地方上，你工作一般化，但有关系就能办成。但你没有一点能力，领导也不会用你。”（访谈，2009）

从中县干部的仕途关系运作来看，基本呈现“下推上拉”模式，所谓下推就是群众基础要好，考核要好，单位领导也要推荐自己。所谓上拉就是需要找县以上的领导，来给县里的主要领导打招呼。这种“推拉”运作后，再针对县里的主要领导运作，这样三方运作，多因素合力，才能使得仕途通畅。

一个干部的仕途发展，往往是多次关系运作的结果，下面来看原监察局长孙兰光的仕途历程。

孙兰光，1951 年出生，西城乡天南村人。1968 年初中毕业后，回到村里任通讯报道员，孙很踏实能干，不久一篇报道被县广播站采用，在村里引起轰动。1970 年，中县团结乡棉花厂通过团结公社招工办招聘通讯员，任务是办大批判专栏，出墙报，结果当时的天南党支部副书记徐建才推荐了孙兰光[①]，孙说这是自己人生中的第一个伯乐。1972 年，商业系统召开批判大会，批判当时的商业局长走资派崔富森，结果孙兰光的批判文章和发言在批判大会上又引起了轰动，当时的革委会认为袁是个人才，批判大会的第二天就抽调他到商业局办公室，做秘书工作。1975 年，商业局和供销社分家，孙被留在了供销社办公室，1979 年转为正式工，1984 年转为国家干部，并提拔为办公室副主任，1985 年，被推荐到北山地区教育学院学习经济管理，2 年的大专班。这时，孙遇到了其仕途中的第二个伯乐，当时的供销社主任董湘中。孙说，自己在办公室的几年，董很赏识自己，因此极力推荐自己上学，当时上学不仅工资照发，学费也是单位报销。而这为他的后来提拔奠定了坚实的学历基础，否则，只有初中文凭以后不可能怎么晋升的。1987 年，孙大专毕业后，商业局领导让他参与筹建县第二棉纺厂，孙说自己对工业不熟悉，前途不明朗，同时原来赏识自己的董湘中也已经调离。在这种情况下，孙找到这以后对他的仕途一直大力支持的徐献工，得以实现仕途的大变轨。徐献工是孙的二哥的高中同学，孙的二哥 1963 年考入哈尔滨工业大学，后来分配到宜昌 404 军工厂，和徐献工交好。徐献工郑州大学毕业后到中县党校任教，晋升为副校长后，适逢曾任中县县委书记的张大功被提拔为北山地委副书记，主管组织人事，加上 1986 年文凭干部的吃香，徐被提拔到封县任县委副书记，1 年后晋升到卫县任县委书记[②]。

孙就工作问题征求徐的意见，并希望得到徐的支持。徐不久给孙打电话说，已经给汝县县委书记张泰康打了招呼，去汝县工作更好。张泰康是中县庞大政治家族张家的中心人物，其曾任过中县组织部长和县委副书记，和孙的二哥也是高中同学。张就给当时的汝县常务副县长全体康打招呼，让好好安排一下孙兰光，全体康就给汝县财委主任打招呼，准备让孙去财委工作，但财委主任是个老革命，认为凡是领导打招呼安排的，都不是什么好人，以不缺人为由拒绝。但后来孙表现出过人的财经方面的才能后，这位老革命非常后悔，说当时其实很缺人，错过了一个人才，真是遗憾的很，

[①] 孙兰光说，当时风气很正，自己干的也好，当时徐建才有一个和他年龄差不多的女儿都没有推荐，而是推荐了他。之前也有两个招工机会，村支部推荐的也是他，但都因为自己的视力问题而被淘汰。

[②] 孙说 1980 年代是干部破格提拔的黄金年代，只要年轻有学历，被破格提拔的比比皆是，他们遇到了建国以来干部晋升的最好时期。现在，一位县委党校副校长直接提拔为县委副书记，就是有关系也绝无可能。

这已是后话了。

财委主任婉拒后，全体康安排孙到汝县政府办工作，分到财贸科，不久政府办安排孙写一篇财贸季度总结，孙利用经济管理知识，提供了翔实的资料以及表格分析，下发到各个单位后，反应之好出乎意料，不仅财委主任大呼后悔，全体康也夸奖写得好。之后全体康就让孙做他的秘书，这样孙就遇到了仕途中的第四个伯乐：全体康。

1989 年年底，汝县召开全县财贸工作会议，常务副县长全体康作重要讲话，讲话稿由孙兰光撰写。孙说，当时河南各级党政机关有个内部刊物，叫《河南工作》，他在准备讲话稿的过程中，发现了时为河南省省长程维高的一篇讲话，于是，他就结合汝县实际，把程维高的讲话精神以及一些新的提法，融合进了讲话稿中，结果全体康做了报告之后，引起了全县干部的热议和叫好，全体康非常满意，不久，孙被提拔为副科级秘书，1992 年，又被提拔为政府办副主任，而这时，全体康已经晋升为上县县长了。孙兰光说：

“1991 年，全县长走之前，专门开了一个党组会议，给我报的是政府办副主任，把研究报告提交给了组织部，92 年，他都调走了，县里研究人事，我就明确为副主任。你看，很多人都跑官要官，我都不知道就研究为副主任了，通知我谈话的时候，我都不知道。你看看现在，不活动行不行？想想当时都不可思议。”（访谈，2009）

孙说，随着张泰康和全体康的先后调走，他也积极运作调回中县，因为爱人孩子都在中县，他就给时任北山地委宣传部常务副部长的徐献工谈了工作调动的想法，徐给当时的中县县委书记和县长打了招呼，经过 1 年多的努力，1994 年孙调回中县政府办，任副主任，1996 年任纪委副书记和监察局长，2005 年 53 岁时被一刀切，退居二线。

孙说，他的仕途的每一次大的转折，都是一篇文章和一个伯乐，正是自己的努力、组织的培养和领导的赏识，才一步一步走上仕途的顶点。

第三节 拉票网

2002 年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作条例》，是我国干部政策制度化、规范化的重要举措，对于县乡领导干部的选拔任用具有重要的指导意义。在条例中，提出干部选拔任用中的“民主推荐”的规定和程序：

“选拔任用党政领导干部，必须经过民主推荐提出考察对象。民主推荐包括会议投票推荐和个别谈话推荐。”

民主推荐制度的实施，极大地改变了以前干部选拔中“少数人说了算”，“少数人选少数人”的惯例，而是尊重民意，集体决策，“多数人说了算”，“多数人选干部”，整个改变了县乡政治生态和干部晋升规则。

民主推荐，按中县干部的说法，就是投票，票多者当选。票决制的思路就是认为一些品行败坏，能力低下的干部不能获得多数投票，能够更好地淘汰干部群体中的害群之马。因此这是个淘汰劣者的制度设计。

但民主推荐也是一个关系面向的制度设计，它使得干部必须拉关系，找关系，因为只有这样，才能获得更多的投票。这就较好地解释了干部体制中，为什么一方面是制度的累积，规范化的增长；一方面却又是关系的日益盛行[①]。在中县，票决制的实施后果就是干部的拉票，以及“拉票网”的

[①] 很多干部说，1978 年以来，关系在干部的仕途中越来越重要，票决制是其中一个原因。

形成和运作。

在中县，拉票的主体是乡镇党委书记、县直重要部门的一把手，以及县委领导和县政府领导。特别是乡镇党委书记，晋升为县领导是其仕途中的重要转折，因此每年都是拉票的主力军。乡镇党委书记的拉票网对象就是县领导以及正科级实职干部，在中县一共 260 多人。每位乡镇党委书记会根据自己的资历和实力来进行拉票，一般来说，资历浅的和资历深的都不会拉票，因为提拔无望。主体就是那些资历中等，有晋升希望的乡镇党委书记，一般每年有 3—5 个人。他们在拉票之前，有一个拉票核心圈，包括乡镇领导班子，乡镇党委书记的亲戚朋友，有时候还包括政协人大清闲的委主任等。在拉票之前，每位乡镇党委书记都会把对方拉票核心圈以及对方的亲戚朋友、关系密切之人排除在外，因为肯定拉不过来。分工之后，拉票的方式有：请客和送红包。送红包一般在投票之前进行，一般的正科级一般 1000 元，县领导一般 2000 元，主要领导那就要更多一些。中县 260 多名正科级以上干部，虽然不会每个人都送，但大部分肯定都要送，一位曾经拉票的镇党委书记说：

“拉票现在在中县很普遍，全部都要拉，公开的，都要拉，不拉就是放弃。拉了不一定能整成，不拉百分之百整不成。我当时拉票是 6—7 年前，当时 500 元左右，按照正科级名单，一个一个挨家送。”（访谈，2009）

请客则是培养感情的方式，很多党委书记知道，光送红包还不行，必须经常来往，培养感情，既是尊重，又是互相了解，这样才能保证投自己一票。请客一般按系统来请，我就曾经参加了一位乡镇党委书记请工业商贸系统的一把手吃饭，进行拉票的行为，当时有 2 位县领导参加，6 位商贸系统一把手参加，请客的则是这位乡镇党委书记和乡镇长，酒喝到一半的时候，一位一把手提到这位乡镇党委书记的名字说，他干得很好，也积极追求进步，希望大家多多支持，推荐的时候投他一票，然后大家都响应，一定，一定，然后继续喝酒。这样方式的请客一般都要 200 元以上的好酒，所以一场下来，1000 多元是肯定的。

2009 年年底，北山市委对中县干部进行考核推荐，我也就有机会亲身经历了一些领导干部的拉票行为。县领导主要是竞争正处级，中县要求推荐 4 名正处级后备干部。乡镇党委书记主要是竞争副处级后备干部，要求推荐 13 名。对于拉票，虽然都知道组织上严禁拉票，事前市委组织部也下发了禁止拉票的通知，但县领导和乡镇党委书记都有拉票行为，只不过具体行为有一定差别。在投票前一天，县领导都比较含蓄，只有一位县领导给我打电话，让我投他一票。其它一些县领导则给我发短信，短信大多是人生哲理以及幽默的话，发短信的和收短信的都心照不宣，就是希望能投一票，其中一位县委领导给我发的短信极其幽默，又表达了自己的意思，现照抄如下：

“利用男人如厕观察决定干部及使用原则（绝密）：1、双手叉腰小便的，强势型，首先考虑安排到党委；2、离便池一米远喷射的，自信型，从政府口考虑安排；3、用小便射击便池上苍蝇的，挑战型，安排招商引资、城中村拆迁工作；4、喜与人同时小便的，社交型，安排统战部、民政局；5、小便时总检查老二是否正常的，忧患型，去纪委或检察院；6、边小便边旋转老二的，浪漫型，安排去旅游或文化部门；7、边小便边吹口哨的，快乐型，去工会、共青团；8、小便时偷看别人老二的，好奇型，去计生委；9、把尿撒在便池外的，随意型，放在环保局；10、小便时一动不动的，谨慎型，去财政局；11、边小便边挪动脚步的，旺盛型，安排做办公室主任；12、垫起脚尖小便的，神经型，安排去政研室；13、用小便画‘8’字的，艺术型，安排去文联或广电局；14、边小便边与人说话的，外向型，安排去宣传部；15、边走边小便的，运动型，安排去公安局。16、小便时用头顶着墙的，衰弱型，改任非领导职务。”

而到了从县领导中投票表决出一位常务副县长时，由于只产生一名，竞争白热化了，一位县委领导开始挨个拜访，要求投她一票，最后的结果是，这位县委领导果然如愿以偿，得以胜出，而另外一位活动不太积极的县委领导则是第二名，由此也可以看到拉票行为的结果。而那位第二名的县委领导在欢送胜出的这位县委领导时，始终没有露面，非常令人回味。

乡镇党委书记拉票则是赤裸裸的，又是打电话，又是请吃饭，一点都不掩饰，而我不断接到“请支持 XXX”，“请投 XXX 一票”的短信，显然，很多是拉票核心圈成员发的。而某县直一把手则在投票之前，给每位县领导送了一册货币纪念册，最后反馈的结果，他的票数第一[①]，这说明拉票投入和产出很大程度上成正比。

拉票行为其实是个多重博弈，其开始是拉票的胜出而又没有受到惩罚，从而引来更多的仿效，直至现在的普遍化，如果都拉票的话，最后的投票结果应该和不拉票是一样的。但是，拉票的范围和投入肯定是有差别的，这种差别才真正决定投票结果，所以，拉票很考验一个干部的魄力和投入：也就是拉了多少人，有没有都送到。拉票普遍化的一个结果是，拉票成为一种追求进步的信号，一个干部只有拉票，大家才认为他在追求进步，在为晋升而努力。而如果一个干部不拉票，大家会认为他没有想法，不追求晋升结果的发生，出于不浪费一票的考虑，大家也会投拉票的干部一票，更不用说请客，送红包，一定可以带来感情的亲近和被尊重，也就是感情是可以收买的，这是人性基础。很多干部说，一个干部给我送了 1 千元，另外一个干部只打了个招呼，即使另外一个干部更有能力，我投票给谁？肯定是投给我送 1 千元的那位，这是人之常情，也是人家付出的回报嘛。反之，则是不合情理了。

民主推荐制度及票决制在中县运行中产生了一些弊端：一是拉票行为的普遍化。二是拉票行为导致的庞大资金消耗，很多干部说，为了拉票，一位乡镇党委书记一年需要消耗 30—50 万元，所以，如果一个乡镇连续几年产生处级干部，那么这个乡镇一定有很大的财政窟窿，中县的大门镇以及白阁镇，就是例证，现在都有很大的财政债务。三是给干部仕途和身体带来了隐患，拉票肯定是公款行为，一旦查出，干部仕途就会结束，同时拉票需要不断的请客，对身体的影响可想而知，中县一位拉了 3 年票的党委书记曾经说，如果再不成功，他就跳楼自杀，因为身体实在吃不消了。四是使得一些公关型干部胜出，使得一些善于拉关系的干部脱颖而出，从而可能埋没一些实干的，不会拉关系的干部。五是败坏了党风和党的形象，助长了腐败和不正之风。

拉票有时候会成为政治斗争的手段，下面来看原县委办主任曹生富和原副县长袁维朝竞争中县人大主任时的博弈。

曹生富是一个军队转业干部，中县人，曾任中县政府办主任、人大副主任和县委办主任，服务四任县委书记，资历很老。袁维朝也是中县人，工农干部出身，曾任中县六月镇党委书记、中县副县长，农村工作经验丰富，资格也很老。2000 年，两人为中县人大主任一职，展开了激烈的竞争。

从人脉上来看，曹生富和当时的老乡、北山市委某副书记关系很近，袁维朝则和当时的市委常委、北山军分区政委走的很近。从县里的人脉来看，袁维朝的人脉更强一些，当时的纪委书记和副县长等县领导都支持他。从资格上来看，曹生富的职务更高，资历也更老，而且还曾任过人大副主任。总体来看，曹生富具有优势。

当时市委组织部采取了票决制，就是谁的票数多谁当选，推荐之后，从内部消息看，曹生富的推荐票更多一些，这就意味着人大主任基本是曹生富了。然而，谁也没有想到，事情会急转直下。

[①] 这位县直一把手为人持重平和，人缘好，也是重要因素。

原来，袁维朝向市委组织部反映曹生富有拉票行为，在投票之前，每位投票人得到了一份曹生富的个人材料，上面写了曹生富近些年的工作和成绩，这被袁维朝认为是非正常活动，是拉票。市委组织部调查后认定举报属实，结果，曹生富因为搞不正常活动而被否决，袁维朝后被任命为县人大主任。曹生富后来成为县长级干部，县委顾问，等于是虚职。

我 2009 年对曹生富访谈时，曹生富仍然恨恨不平，他说，当时发放资料的事，自己不知道，是县委组织部的好意和自己的秘书所为。而且，发一个情况介绍也没有什么不妥，离西方选举大规模的宣传相差甚远，介绍一下自己，让投票人更了解自己，有何不妥？

竞争失败给曹生富很大打击，有半年多他都失眠，想不通。而竞争胜利的袁维朝并没有过多享受胜利的果实，他处于中县干部的舆论非议中，1 年多之后，袁维朝被查出肝癌晚期，不久去世。去世之前，托话给曹生富：早知今日，何必当初。

票决制也被一些干部认为是中国基层民主政治中的重要一环，通过拉票，很对干部练就介绍自己，推销自己的能力，从而为将来的直接选举竞争奠定基础。而且，票决制只能往前走，那就是扩大票决范围，让干部拉不起票，这才是根本解决之道，而这需要一系列的制度设计。

第四节　关系模型

“年龄是个宝，能力作参考，关系最重要。”这是一个在中县乃至在全国官场都流行的段子。虽然有些夸大，但却实实在在地道出了关系在干部仕途中的重要作用。当我就这个段子中的“关系”的含义征求一位县领导的意见时，他说：关系指对于一个干部的仕途特别是晋升有用的所有社会资源。在当下的中县，关系在干部的仕途中发挥重要作用，甚至有时候是根本性的作用，已成为很多干部的共识。

1978 年以来，在干部体制不断制度化、规范化的大环境下，为什么关系会越来越重要？这是一个非常值得研究的悖论。根据很多中县干部的看法，因素大致有：一、市场经济的影响，经济的市场化必然带来上层建筑的市场化，而干部仕途市场化的一大表现就是关系的盛行，一些干部甚至提出了“官场经营”的概念，很多中县干部都办有经济实体，就是为拉关系奠定一个经济基础。很多干部说，1980 年代，生活都有困难，怎么可能去拉关系，而现在，经济的繁盛奠定的经济基础，使得拉关系不仅盛行，而且愈演愈烈。二、县乡官场的过度竞争。县乡干部是中国干部群体中数量最多的一部分，中县 1 万多名干部，却只有 30 多个副处岗位和 4 个正处岗位，这种差距带来的就是晋升的残酷竞争，竞争的一个结果就是关系的流行，导致每个干部都要关系运作，以增加晋升的概率。三、关系的正反馈效应。也就是关系确实能够带来干部的晋升。一位乡镇党委书记说：“不找人不可能，关键是能不能找到人，能不能起作用，谁不找人都不行，只要找对人打招呼，是真的起作用。”（访谈，2009）四、中国社会和政治文化的影响。中国社会是一个伦理社会、人情社会，是一个“关系本位”的社会。（梁漱溟，2003）儒家政治文化讲人情，讲和谐，讲互惠，鼓励提携后辈，这是很多领导打招呼的重要原因，也是关系盛行的社会和文化基础。五、制度和规则的实施问题。当我就制度和关系悖论征求一位原县委常委的意见时，他说：

“一是政策梗阻，很多制度规章下面不实施；二是领导各取所需，断章取义地利用政策规定，比如我所知道的，一些县委书记在干部调整时，都是先确定人选，定好盘子，然后交给组织部门考核，等于选拔任用程序完全颠倒了。”（访谈，2009）

下面提出关系与干部仕途的双环模型。

在这个双环模型中，内环是现行的干部政策和规章制度，外环则是关系运作，外环围绕内环旋转。在干部的晋升中，先有外环的关系运作，运作成熟后，才表现为内环的正式程序，以及组织任命文件的下达，也就是外环的关系运作往往是非正式的，但是，非正式运作的结果，一定会按照正式的干部选拔任用条例的程序来实施，其表现就是正式任命文件的下发，从而给予非正式运作结果以合法的形式。而中县干部所说的“成了”，也就是指任命文件的下发，只有这样，才算是整个关系运作的结束。上一节已经详细考察了李书平和刘艺美的关系运作，最后的结果是两个干部文件的下达：

中共中县县委关于李书平同志职务任免的通知

夏店乡党委：

经县委常委研究，报经市委组织部同意：

李书平同志任夏店乡党委副书记，提名其任夏店乡人民政府乡长。

乡长职务的任免，请按法律规定程序办理。

中共中县县委

2003 年 8 月 23 日

中共中县县委关于刘艺美同志职务任免的通知

县妇女联合会：

县委决定：

刘艺美同志任县妇女联合会主席（试用期一年）。

中共中县县委

2003 年 8 月 5 日

下面来看中县干部仕途中最重要和最隐秘的两个环节：书记办公会和县委常委会。

书记办公会属于干部人选的酝酿阶段，在这个会上，要确定干部调整的原则、范围以及基本人选，一个干部职务调整的关键是要出现在书记办公会的人选名单中。这个会上可以协商，可以有不同意见，因此也是一个达成共识统一意见的过程。书记办公会参加人员一般包括：县委书记、县长、县委副书记、组织部长和纪委书记，基本都是掌握核心权力的领导，由此也可以看出书记办公会的规格和重要。从双环模型来看，书记办公会属于外环与内环的连接环节。

县委常委会是干部调整最重要也是最正式的程序，一个干部的职务调整，只有进入常委会才算尘埃落定，也才具有合法的效力。常委会更大程度是一个程序会议，因为干部人选在开常委会之前已经确定。县委书记林庆生说，人事安排在上常委会之前必须协调好，如果上了常委会，大家再争吵，那就说明这个县委书记没有干成，工作做的不够。同时，常委会上只能减人，不能临时动议增加人，这是组织原则。常委会就是履行正式的程序，属于双环模型的内环范畴。

下面根据县委书记李朝中的文字秘书李代梦的一次晋升过程考察书记办公会和常委会的实际运行。

李朝中任县委书记时，分管组织的县委副书记是赵武基。赵武基很有能力，其任中县政法委书记期间，中县的政法工作成为全国的典型。但是，赵武基很有个性，不好合作，对县委书记李朝中扛的很厉害[①]，很多干部说，在干部调整上，赵武基更当家。当时，中县政法系统也确实出了很多

[①] 赵武基后来任汝县县委书记，先后挤走了两任县长。

干部，比如，乡镇分管政法的副书记很多都提拔了，分管组织的却没有提拔，这是不符合惯例的，由此也可以看出赵武基的实际地位和能量。赵武基一次让李代梦写一个会议讲话，李代梦写完后，赵武基不满意，要求李代梦修改，但李代梦不知什么原因，没有修改，赵武基很生气，认为李代梦服务李朝中服务的那么好，自己的讲话稿改都不改，是一个势利眼，这就为李代梦的仕途埋下了隐患。

年终干部调整，县委书记李朝中把县委办主任曹生富叫到办公室，说赵武基对提拔李代梦顶的很厉害，下面的书记办公会和常委会上，曹生富要提出不同意见。在书记办公会上，县委办主任曹生富发现政府办提拔了 2 人，县委办一个没有，当即就提出，李代梦为什么不能提拔。曹生富说，如果书记办公会不解决这个问题，我就要在常委会上提出这个问题。县委办出不出干部，直接关系到县委办干部们的积极性和曹生富的脸面，所以曹生富必须积极争取。

在常委会上，曹生富发现李代梦仍然不在提拔名单内，但县委办一个女干部却在提拔名单上了。名单宣读后，李朝中朝曹生富使眼色，曹生富说，李代梦这个同志，材料写的很好，能力也很突出，为什么没有提拔？赵武基说，李代梦副科提的晚吧？曹生富说，我之前特意看了一下文件，李代梦和房华穆上次一起提拔的，这次房华穆能提拔，李代梦为什么不能？说不过去嘛。会议一下子沉默了，气氛非常尴尬。县委书记李朝中这时对曹生富说，不说了，不说了，下次吧。曹生富也感觉再说下去，就撕破脸了，也沉默了。李朝中会议总结后，就散会了。

几个月后，李代梦获得了提拔，赵武基到汝县后，还专门托话给李代梦，说那次是个误会，不要记恨于他。

下面来看一次完整的常委会纪录。

会议名称：县委常委会

时间：2007，9，17 晚上　地点：常委会议室

参加人员：林庆生（县委书记），孙亚水（县长），王虎（纪委书记），张柏语（常务副县长），李世泽（县委办主任），钱飞（组织部长），赵光和（统战部长），齐祝涛（宣传部长），武利厚（武装部长），卢庆华（政协主席），程慧洁（政法委书记），列席：高玉溪（组织部副部长）。

林庆生：这次平调进行了广泛的磋商，考虑了综合因素和岗位要求。

钱飞：这次调整主要是出现了 3 个乡书记空缺，拉动一些乡镇单位调整，加上综治委和人劳局，部分单位需要调整充实。原则是：一，大稳定，小调整；二，向乡镇交流。根据常委会研究的原则，西游、庞庄等 5 个乡镇党委书记空缺，乡镇长有 1 名要求回县直，出现了 5 个乡镇长空缺。加大县直向乡镇交流，启动新华街道办事处，书记、乡镇长回来 3 人，以平调为主。提拔 25 人，加强 2 个重点镇，重点考虑六月、西游，对两个重点镇进行推选，根据推荐和近三年的年度考核情况，综合考虑各方面意见，提拔正科级 3 名，对乡交流 7 名，乡到县直 3 名。（调整人员名单以组织部回报为准）

高玉溪汇报：高肃华：68 年人，该同志勤于学习，理论水平高，文字功底深；思路清晰，能力强，对分管工作负责，协调能力强；大局意识强；作风务实；原则性强；不足：乡镇工作经验少。任西游镇镇长。陈猛：74 年人，该同志思路清；服务意识强；处事干净明晰，协调能力强；工作细致，作风踏实；严于律己，不搞特殊，严格按要求接待。不足：学习较少。任六月镇镇长。房习声：70 年人，该同志注重学习，理论水平较高，能深入实际；工作思路清，大局意识强；工作标准高，超强意识强；原则性强，公道正派；自我要求严，高调做事，低调做人；不足：有时说话方式欠妥。

任庞庄乡乡长。房龄道，任大门镇书记；朱士教，任南方镇书记；徐幕声，任北方镇书记；李书平，任六月镇书记；陈猛，任六月镇镇长，房华穆，任新华街道办书记；房养正，任新华街道办主任；吴功盛，任夏店乡乡长；房启华，任庞庄乡书记；房习声，任庞庄乡乡长；朱正穆，任西游镇书记；高肃华，任西游镇镇长；陈山辉，任华生镇书记；任博，任大水乡乡长；陈谷允，任组织部副部长；张国际，任人事局局长；蔡礼宇，任教育局局长；李利北，任规划局局长；赵关向，任计生委主任；曹焕章，任人事局副局长；田原厚，任公路局局长；张庭相，任统战部副部长；李华西，任民宗局局长；张安和，任政法委副书记、综治办主任；程华，任市政局局长。

林庆生：北山市增加了54个重点镇，南方镇和大门镇就是县里的重点镇，要加强、倾斜。

王虎：方案符合常委会原则，体现了注重政绩的原则，县直年轻干部下去，有利于改变干部结构，县纪委华西到民宗局，当一把手，是重用和关心，该同志工作兢兢业业。其它同志的调整都同意，这次调整人数多，层次高，征求意见充分。

程慧洁：树立了正确的用人导向，同意。

常委一致都表示同意。

李世泽：这次调整符合原则，县委办的两个副主任到新的岗位，体现了领导的重视。

常委们一致同意。

林庆生：陈谷允安排到组织部，等待安排，明天谈话，后天报到，3个提拔的公示后再谈话，乡镇报到的由联系乡镇的常委送去，县直部门的由分管领导送去，涉及乡镇长、政府组成部门的按法律规定办，肯定还有许多同志没有安排到位，常委们要做好解释工作，调整情况向人大和政协领导同志通报。

这次干部调整有几个特点：一是关键部门和关键岗位机制的体现，提拔的三个人中，高肃华是林庆生秘书，县委办副主任，陈猛是政府办事务局局长，房习声是组织部干部科科长。二是平衡原则。就是每个常委负责的系统，都要平衡产生一些干部，比如这次，就是县委办、政府办、组织部、纪委、政法委都分别产生了干部。这个时候，县委常委往往是干部仕途的庇护人，也是干部关系运作的主要对象，平时中县干部所说的找对人，主要指得就是市委常委或者县委常委，这些都是权力核心成员。而县委书记林庆生说的“肯定还有许多同志没有安排到位，常委们要做好解释工作”，更是意味深远，令人浮想联翩。

中县干部“过度竞争”的仕途格局使得关系运作的主流是在符合干部政策和任职资格基础上的运作，“年龄是个宝，能力是基础，关系很重要”，在这种运作中，能力和政绩是基础，关系运作起到催化和促进的作用，也就是上面所提到的外环围绕内环旋转。但是，也有个别的关系运作个案，关系起了根本性的作用，违背了党的干部政策和原则。这些个案虽然不多，但却影响很坏，下面几个就是这次干部调整中在中县影响很坏，干部们议论很大的几个例子。

1．司法局。提拔的两个副主任科员，都不是干部身份，而根据中县规定，干部身份是提拔为副科级干部的必备前提。这两名一个是办公室主任，通过北山市司法局局长打的招呼。另外一个，很多司法局的干部说，是一个素质很差，经常不上班的人，谁都没有想到会提拔他。在上一次司法局的人事改革中，是一个大家都不愿意要的人，后来县政法委抽调人，司法局顺水把他推荐给了政法委，等于是甩了包袱。就是这样一位从来没有任过中层的人，这次因为政法委书记的打招呼，竟被提拔为副主任科员，从而引起司法局干部们的大哗。而一位多年后备干部，民意推荐一直处于前列的乡司法所长，再次与提拔擦肩而过。这位乡司法所长说：

“上次提拔，因为一位镇党委书记老婆的竞争，我退出了。这次我认为无论是得票、资历还是能力，都轮到了我，所以就没有找关系。我都 40 岁了，家庭经济也不宽裕，你说再花一笔钱去做工作，有必要吗？结果你也知道了，不找关系真不行啊。”（访谈，2009）

2．统计局。也是一位从来没有干过中层的干部，因为哥哥任省农调队的领导，能够给中县的统计工作带来很大的利益，结果被提拔为商务局副主任科员。一个局长说，本来在书记办公会上，是要直接提拔为商务局副局长，后来在常委会上，一位常委认为实在不合适，提出异议，最后改任副主任科员。

3．西游镇。一位负责考核的领导给我说，西游镇有一位干部，在民意测验和推荐投票时，没有获得一票，乡镇党委书记也没有推荐，就是这样一位干部，因为其哥哥是中县某娱乐会所的经理，公检法的领导以及一些县领导都打了招呼，结果也被提拔。对于西游镇，一个领导干部给我详细讲了几个提拔干部的关系网络：

干部 1：党政办主任，和政协某领导同村，哥哥是村党支部书记，经常和政协某领导来往。

干部 2：计生中心主任，通过一个亲戚找到市政法委某领导。

干部 3：民政所长，和县委某常委是亲戚，找到了县委某主要领导的弟弟做工作。

干部 4：计生办主任，本身没有过硬的关系。通过本村在北山市某国企的老乡找到市政府事务局领导，通过这位领导找到延县武装部长，武装部长给中县组织部长打招呼。见到组织部长，组织部长说：做好镇党委房书记的工作，也要看民主推荐。

结果：西游镇提拔 4 个人：干部 1，干部 2，干部 3 和前面所说的那个干部。干部 4 没有提拔，让他非常想不通的是，干部 2 是他的下属都提拔了，他却没有提拔。当我就西游镇的情况和县政府一位主要领导交流时，他说你说的是不是团结乡的情况，这次轮到我惊讶了[①]。

一位乡镇党委书记说，正科级干部需要县委书记把关布局；副科级干部，特别是大数量调整时，组织部长和县委常委很起作用。这时，如果一位县领导给常委们推荐个人，他们肯定要照顾，不然关系就没法处；如果都得罪了，他的进步也会受到影响，因为他也需要其他县领导的投票。

但也不是领导打招呼都起作用，中县一位干部子弟，这次竞争正科级一把手，通过老父亲（曾任副县长）给县委书记做工作，又通过市委统战部副部长（曾任中县副县长）给中县县委书记和纪委书记打招呼，但却没有提拔。这位干部很生气，给县委书记发了很多短信求见，未果。一些干部说，这位干部素质太差，到哪都闹不团结，是麻烦制造者，县委书记对此很了解，所以坚持了原则。而这位干部的庇护者，那位统战部副部长给县委书记捎话说：很不满意，很生气。同时对这位干部说，准备找一位市委常委打招呼，结果如何，还有待观察。

我挂职的西城乡一位做了多年中层的非党女干部，这次为了提拔为副科级干部，找到了自己的林校同学：现任北山市林业局某副局长。由于中县县委书记也是林校毕业，等于是校友，也很熟悉。这位同学给县委书记打了招呼后，让这位女干部见一见县委书记，但女干部不仅求见未果，发短信县委书记也没有回，等于没有起一点作用，这位女干部很垂头丧气，不再关系运作，当然，也没有提拔。

所以很多中县干部说，找关系很重要，但找什么样的关系更重要，而且，关系运作很多都是失败的。一般来说，关系链条越长，越不起作用；关系人权力越小，越不起作用。关系强度越弱，越不起作用。同时，我们也要看到，一位县委书记，不要说别的工作，仅仅是干部调整，他需要应付

[①] 这说明团结乡出现了和西游镇类似的情况。

多少人？北京的、郑州的、北山市的、中县的，可以说，铺天盖地，焦头烂额。而一位曾任组织部长的县委领导在访谈时说，一到干部调整，他都要在笔记本上记好几页打招呼的关系户。人是社会关系的总和，这在动干部时体现的最为明显，这也正是很多县委书记慎动干部，甚至连续几年不动干部的原因，因为，处理和操作不当，就会引起告状信满天飞，就会给自己的仕途埋下隐患，甚至翻船。

一位干部的晋升是多重因素综合作用的结果，仅仅根据政绩、能力或者经济发展指标等单因素是无法有效解释干部的晋升的。一般来说，干部的晋升是政绩、能力、关系、领导推荐、群众基础、机遇和资历等因素综合发挥作用的结果，南方镇党委书记王洛的晋升过程可算是诸因素齐备的典型。

王洛从县委办副主任的职位上晋升为南方镇党委书记，其任镇党委书记的几年，非常注意与县委保持高度一致，在当时的农业行动计划中，南方镇是中县乃至北山市的典型。在年度目标考核中，南方镇连续几年都是第一名。同时，从王洛个人来看，非常敬业，非常善于利用资源，当时的一位领导干部说，王洛为了晋升，和当时的县委书记秘书关系非常好，和一些常委也关系密切，可以说，县委书记有什么动向，县委有什么新的动作，立即就能反馈到他那儿，从而快速采取行动。

王洛也是中县一个庞大政治家族中的一员，其叔叔王天雨曾任封市组织部长和中县人大副主任。王天雨任封市组织部长时，当时的封市市委书记有一个从事教师的妹妹刘兰，在王天雨的关照下，刘兰得以调入党政机关，并在几年内出任封市某乡镇党委书记。实践证明，刘兰仕途发展非常顺利，在王洛任党委书记的期间，刘兰已经晋升为北山市委宣传部长。刘兰非常感念自己的伯乐王天雨，对王洛也非常赏识，关系密切形同家人。同时，当时的北山市委组织部长分包南方镇，对王洛也比较了解。这些，都为王洛的晋升奠定了坚实的人脉基础。

对于南方镇的蔬菜种植，当时的县委书记也是称赞有加，多次带乡镇党委书记到南方镇检查观摩。其曾对一个行动不力的党委书记说：在我任内，你甭想升，你是怎么干的？你看人家王洛怎么干的？这在当时的中县干部中流传很广。

在这些基础上，王洛在任党委书记 5 年后，2002 年得以晋升为中县县委宣传部长，从而完成了仕途中的关键性一跳。

第八章　纪律

乌鸦，这夜的碎片
纷纷扬扬
北岛：《结局或开始》

纪律指干部监督，是对干部队伍的清洁和惩罚。在中共干部体制下，干部监督的目的是加强、巩固和清洁干部队伍，以保证权力的正确行使和党的长期执政；监督的主要内容包括党的路线方针政策的贯彻执行，民主集中制等党纪党规的遵守，宪法和法律的遵守以及廉洁自律等；形式有党内监督、法律监督和人民群众的监督等。在革命和建设时期，主要表现为干部审查，新时期以来，逐渐演变为干部监督和反腐，特别是腐败问题，已经成为决定中共未来命运的重大问题。

根据中共的党建学说，纪律的主要作用是保护干部，而不仅仅是惩罚干部。因此，纪律的根本在于理想信念教育，干部出问题的根子在于思想意识，“狠斗灵魂深处一闪念”是有深刻警戒意义的。根据干部问题的性质，违纪处理可以分为党内处理和清除出党。党内处理包括：警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看。清除出党则是开除党籍或者移送司法机关。开除党籍是中共切割理念的实施，也就是问题的性质已经从党内矛盾上升到敌我矛盾，是党的肌体上的毒瘤，必须切割出去，这往往意味着干部政治生命的结束。所以，开除党籍可以视为对中共干部最重的惩罚之一，虽然这往往被认为是对干部的保护，是用党纪惩罚代替了法律制裁。特别是纪委的干部，特意强调纪委的主要作用是教育干部、保护干部，“不以肃杀为功”。

建国以来，中共的纪律监督经历了政治运动式反腐到专门机构（纪检、检察）反腐的演变。政治运动式反腐成效高，影响大，比较彻底，但有影响秩序和过火偏激的后果。专门机构反腐具有维护秩序和边界清晰的特点，但却有效能低、不彻底的缺点。而对于很多人期望的制度反腐来说，中共的党规党法和法律体系已经比较完全完备，但却出现悖论，一方面，严刑峻法越来越严密，纪律之网越织越稠，越织越密；另一方面，则是干部的贪腐越来越严重，制度性腐败和机构性腐败越来越明显，窝案和串案层出不穷，“反腐亡党，不反亡国”这一定有其体制性基础。“执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题”越来越成为一个现实问题。

一　干部问题类型和纪委办案

在中共体制下，干部问题往往是党的政治路线和中心任务的反映。1978 年以前，政治运动不断，“以阶级斗争为纲”，使得政治问题成为中共干部问题类型的主流，每次政治运动兴起必然伴随相关政治问题类型的干部的落马。三反五反，反右，四清，文革等等。1978 年以来，随着经济建设成为党的中心任务，经济问题逐渐成为新时期干部问题的主流。在这其中，传统中国的影响，比如男女作风问题等，则一直是干部问题的重要类型。同时，干部问题和党和国家的政策也密切相关，比如，违反计生政策是新时期干部问题的重要类型，这在计划生育政策实施之前是不可想象的。

纪律是中共干部治理的重要手段，各级纪检系统都有两种不同性质的干部档案，一种是已经查处的干部违纪档案，有极其详尽的违纪资料，包括案件来源，处理依据，问讯记录，纪委讨论案件纪律，违纪干部的检查，违纪的各种证据，组织处理等等。一种是待查处的干部违纪档案，主要是各种举报材料。在中共当下的政治运行中，一方面是党规党纪的日益完备，一方面是各种潜规则的盛行，这两者的矛盾冲突使得每个干部都是纪律之网中的一部分，处于“非法化”生存状态，一旦

问责，何患无辞？从而使得纪律成为自上而下治理干部最有效的手段，成为中共“效忠”体制的重要基础。在中县县政府一次的早餐桌上，县长对常务副县长说，按照纪律处分条例，咱们俩都应该受处分，在座的，谁不受处分？

每一个被查处的干部都是一个悲剧，每一个被查处的干部都有一个内容丰富的故事。这些故事，和人性、欲望和道德有关，和原则、规则和命运相连。是查处见证了官场的血腥和残酷，是查处使得仕途如畏途，机关无数，地雷遍布，如飞蛾扑火，如饮鸩止渴。所以，仕途需要自律，官场需要智慧。

下面对 1979 年以来中县副科级以上干部的问题类型进行统计分析[①]。

1979 年以来，中县被查处的县领导屈指可数，县委、人大、政协和公检法系统一个没有，只有县政府 3 名副县长被查处。1 名是男女作风问题，2 名是受贿等经济问题。处理结果是 2 名副县长降职使用，但后来都先后崛起，成为正处级实职干部。1 名则开除公职和党籍。而且吊诡的是，被查处的 3 名副县长全部是中县人。

人大、政协领导属于二线岗位，掌握的权力和资源不多，不出事可以理解。公检法系统是国家暴力机器的重要组成部分，本身就是权力监督的行使者，不出事也可以理解。现在的问题就是，为什么出事的全部都是县政府领导，县委领导一个没有？

这是因为县政府处于经济工作的一线，掌握了大量的经济资源，而县委领导直接掌握的经济资源相对少一些（县委书记除外）。同时，县委领导一般比县政府领导经历了更多的磨炼，政治经验更为丰富，这也说明了政府机构筛选干部的过滤器的作用。而在中共的权力格局中，党委系统比政府系统受到更多的保护也是一个重要原因。一位曾在组织部的领导给我说，当时他们曾经调查县商业局长倒卖汽油柴油的违法事实，但最后涉及到一位县委常委，汇报给纪委书记后，纪委书记和县委书记商量的结果是停止调查，事情最后不了了之，那位县委常委也全身而退。

而被查处的 3 名副县长全部是中县人，则和中县的官场风气有关，也就是中县人所说的，中县干部“排内不排外”，“窝里斗”，对本县干部狠，对外来干部较宽容一些。同时，对于本县干部来说，更多的关系网的缠绕，更多的违法违纪事实的暴露，也是重要原因，也就是本县干部互相更了解，互相会有更多的把柄被掌握，这也间接说明干部交流可以减少干部翻船的概率。在我挂职期间，听到很多中县干部议论一位非本县人的县纪委书记，认为其存在不少经济问题和作风问题，但最后也是全身而退。

下面对 1979 年以来中县副科级正科级干部的问题类型进行统计分析，但由于只获得了 1993 年以来的县纪委案卷目录，所以只能对 1993 年以来的副科级正科级干部的问题类型进行统计分析。

表 8—1　中县副科级正科级干部问题类型统计表（1993—2009 年）

	经济问题	作风问题	政治问题	党政	公检法	事业	企业	汇总
副科级	37	6	26	53	6	1	9	69
正科级	20	2	10	25	1		6	32
汇总	57	8	36	78	7	1	15	101
百分比	57%	8%	35%	77%	7%	1%	15%	100%

资料来源：县纪委

需要说明的是，干部问题类型的划分主要根据问题性质。经济问题主要包括：贪污、受贿、以权谋私、借用公款、挪用公款、非法占有、私设小金库、公款旅游、侵占、违反财经纪律、占用公物等。作风问题主要包括嫖娼、猥亵妇女、不正当两性关系、通奸、鸡奸、看淫秽录像等。政治问题主要包括：弄虚作假、违反计划生育、失职渎职、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、安全事故等。

从统计表中可以看出，随着经济建设成为党的中心任务，经济问题逐步成为干部问题的主要类型，占了干部问题类型的一半以上；其次是各种政治问题，而男女作风问题则呈弱化趋势。从正科

[①] 中县纪委 1979 年开始恢复重建

级和副科级的比较来看，正科级干部经济问题的比例明显大于副科级，而作风问题和政治问题的比例则小于副科级，这一方面说明正科级干部的政治经验更为丰富，另外也说明由于正科级干部掌握的经济资源更大，因此，其经济问题相对比例也更高。从这 17 年查处的干部问题类型来看，没有一起涉及到跑官买官问题，这说明纪委办案有个问题“区隔”，也就是有些问题是一定要查处的，有些问题则是官僚共同体内默认的潜规则，即使涉及一般也是要规避的。

从被查处的领导干部所在单位性质来看，党政领导干部占了大多数，占了 77%，其次是企业单位的领导干部。这充分说明纪委是党的内部监督部门，是党要管党的重要体现。同时也说明，干部的违法违纪和掌握的权力和资源紧密相关，党政机关和企业是权力和经济资源的集中地，而权力和经济资源相对较少的事业单位，被查处的领导干部之少，形成了强烈对比。当然，这也和事业单位中中共党员的比例相对少一些有很大关系。

从查处的副科级以上干部人数来看，在这 17 年中，查出副科级干部 68 人，平均每年约 4 人，每年查处人数约占中县 680 名副科级干部的 0.5%。正科级干部 32 人，平均每年 1.9 人，每年查处人数约占中县 280 名正科级干部的 0.7%。而在 1979 年以来的 30 年中，被查处的县领导 3 人，平均 10 年 1 人。从实际来看，这个比例远低于纪委内部查处干部约占 3%的内部控制比例。

从被查处的干部职务来看，32 名正科级干部中，县直部门一把手高达 17 名，乡镇党政一把手 2 名，且全部是乡镇长，没有一名乡镇党委书记，为什么？

这是因为，在全县，乡镇党委书记处于地方大员和地方诸侯的地位，在县里的地位举足轻重，涉及到一个乡镇几万人口的稳定问题，因此，乡镇党委书记往往能力和素质更高，政治经验也更为丰富，大多经历了多岗位的锻炼。同时，乡镇党委书记往往是县委书记信得过的人，这样才会放到这个位置上，他们往往和县委书记共同组成了一个共同体，一旦乡镇党委书记被查处，往往牵涉面大，涉及人广。在中国党政双元运行体制下，政府往往处在第一线，充当了党委系统的防火墙的作用，一旦追究问责，板子往往打在乡镇长身上。比如被处理的一名乡镇长，就是因为沉船事故而被追究问责。但熟悉乡镇政治运作的都知道，乡镇真正的一把手是乡镇党委书记，要对重大决策拍板和承担责任。对此，一位乡镇长曾对我抱怨说，乡镇长就是执行，但一旦出事却要承担责任，这是体制问题。

而县直部门一把手高达 17 名，则是因为县直部门一把手往往在仕途上处于停滞者的地位，一般来说，他们在仕途上已经没有了继续进步的可能，这就使得部分县直一把手放松了对自己的要求。他们同时也要考虑仕途结束后的问题，这和处于仕途上升者的乡镇党政一把手相比，考虑问题是有很大差距的，他们很多都是经济问题，和这有很大的关系。

下面对干部仕途中的重要组成部分，也是最隐秘的部分之一的纪委办案进行考察。

纪委办案的线索来源主要是各种举报，大致占到 80%以上。其他线索来源包括查办案件中发现的案中案，上级部门交办以及领导批示查处等等。如果说政治运动式的反腐是明的群众监督，举报则是潜于水下的群众监督，看似水面平静，实则暗流涌动。这也意味着，在中国，做官之要在于做人。一个有道德，各种关系处理良好，又具有政治智慧的官员基本上是安全的。一位中县纪委领导说，举报的都查不过来，怎么可能主动出击呢？所以，越没有人举报，或者越较少的人举报，一位官员的安全指数也就越高。而如何不被人举报，如何少得罪人，则是一个官员的立身之基。

哪些干部会成为纪委查处的目标，一般来说是三类：一是私欲泛滥，贪腐问题较重，臭名远扬而被纪检部门掌握实质性问题的；二是对党和国家的事业造成重大损失的；三是具有重大人格缺陷，处处结怨，得罪人太苦的。而这三类又有一个前提，那就是领导不保或者无法保的。而中县纪委的一位领导却说，所有被查处的干部都具有一个特点，就是其有实质性问题被纪检部门掌握，那么，翻船就是早晚的事了。而从纪检部门内部来看，存在一个问题域，也就是哪些领域容易出问题，有经验的纪检干部一看就知，比如：交通领域，工程领域，土地领域，人事领域，矿产领域，后勤领域等等，与之相对的就是这些职位：交通局长、土地局长、教育局长、事务局局长等，这些领域可以称为机构性腐败或者体制性腐败，这些职位也被称为危险性职位或者高危性职位，其特点就是权

力大，资源多，监督少，规范少。在我挂职的两年中，中县土地局长、教育局长和医院院长先后被查处。看到曾经一起吃饭，一起谈话的干部进入深牢大狱，一方面是感受到纪委办案的残酷性，一方面则感受到干部问题的隐蔽性。

纪委收到举报信后，会对举报线索进行初核，在这个阶段，大量举报信会进入纪委的死亡档案中而不会起到任何作用。只有很少的部分会进入纪委的常委会议，讨论是否进行下一步的调查，而如果涉及到副科级以上的干部，还必须上报给纪委书记和县委书记，由县委常委讨论是否查处。而如果对干部采取双规措施，则一般意味着纪委掌握了这位干部的实质性问题。双规被纪委干部称为党内“家法”，虽然有不少弊端，却是极其有效的反腐利器，对于查处干部厥功甚伟。随着多年的办案实践，纪委内部发展出很多行之有效的办案方法，其中常用的就是纪委和检察院联合办案，就是把纪委的双规政策和检察院的审讯手段相结合。因为双规不受时间限制从而规避了检察院采取措施的时限问题，而检察院则被法律赋予可以使用侦查手段。在联合办案的实践中，往往是抽调检察院的人员充任纪委人员，对问题干部使用手段，这样一旦出现意想不到的后果，可以使纪委部分规避“恶名”。中国的酷刑传统源远流长，中国的纪检系统很好地继承了这一传统而又发扬光大。加上现在高科技手段的出现，酷刑更是层出不穷。这其中，很重要的一点就是从传统的肉体折磨演化为精神折磨。传统的严刑拷打由于后果太严重，现在基本被放弃，而代之高科技的精神折磨。比如高强度的电灯烘烤，高分贝而又定时的噪音器以及人海战术，轮番上阵审问等，其基本的目的就是使得问题干部精神崩溃，而招供了事。当然上不上手段，很关键的一点就是看问题干部的态度了，如果一询问就痛痛快快地交代问题，当然可以免除很多皮肉之苦的。中县一位被查处的副县长在被叫去谈话之后，态度非常端正，立即就把问题倒豆子一样，完全交代，这样，纪检部门对他也很客气，询问完就让他回去了，后来判了缓刑，免除了牢狱之苦。而在省纪委调查中县一位县委书记的问题时，当时的县委办副主任，计生办主任和民政局长等都被讯问并被上了手段，结果，县委办副主任坚贞不屈，拒不交代问题。计生办主任和民政局长则抗不过手段，交待了不少问题。但县委书记后来摆平了此次调查，仅被诫勉谈话。后任的县委书记则把县委办副主任调任计生办主任，这被公认为肥缺。计生办主任则被调任某小局局长，这被认为是变相的惩罚。这位计生办主任和我谈话时说：

“我知道一些干部对我有看法，说我意志不坚定，但那种情况下，不交代不行啊？妈的 X，那么高层次的部门，竟也使用如此卑劣的手段，你也想不到吧？现在正有人打着他们的旗号卖书，你说我买还是不买？买吧，很贵；不买吧，又怕得罪他们。”（访谈，2009）

这真是一朝被蛇咬，十年怕井绳。这位计生委主任更大的问题在于，他招供了不少中县给省市计生检查团以及上级计生领导的上贡等违规做法，结果被省纪委反馈后，导致上级计生部门的强烈反弹，对中县的计生工作造成了很大被动，而且上级计生领导强烈要求将其调离。

而这位县委办副主任则被中县干部称颂不已，认为是坚强的布尔什维克。民政局长则交代了很多实质性问题，并在专车上发现了大量现金，结果被判刑。

纪委是党的一把刀子，肯定要沾染鲜血，这是其职责所在。招还是不招？确实是摆在问题干部前面的重大问题。“抗拒从严，回家过年；坦白从宽，牢底坐穿。”这是中县官场很流行的一段顺口溜，正面反面的例子都很多，这就要看问题干部的问题程度、人脉以及造化了。

纪委还有很多具体的办案手段，比如查处某个干部的经济问题，会把其全部的亲戚的财产状况全部调查清楚，目的就是防止财产转移以及干部规避银行实名制等。比如查处一些实职重要干部，往往会把其先调离，然后再查处，以减少调查的阻力等。现在，不断出现的一些人大政协领导被查处，就是这种情况。还有往往通知问题干部开会，然后带走，也是常见的做法。一方面减少警惕性，一方面起到警示作用。而中县最近被查处的一位乡长，则是被检察院的一位哥们邀请吃饭，吃完饭后，下来就被带走了。

与纪委的道高一尺相比，则是问题干部的魔高一丈。一个越来越明显的趋势就是，干部的违法违纪和腐败越来越隐蔽，越来越难以查处。在官场，一个最基本的原则就是办事拿钱，办不成则退

钱。一个收钱不办事的官员是最危险的，也是从政之大忌，会被认为人品都有大问题，翻船则是早晚的事。现在，官场有很多隐蔽的腐败心得，比如收钱必须两个人，绝对不能有第三者在场，尽量收熟人的钱等。尽量不拿现金，送银行卡，在礼物中夹带钱和银行卡等。所以，送给的礼物官员们一定会仔细检查，万不会借花献佛，转送了之，这些都是官场常识。现在，官场腐败早已超越送钱收钱的原始阶段，而是兴办各种经济实体，在企业中占股份，或者让亲戚承包工程以及套取国家项目等等，既能挣大钱，又有合法性的外衣。官商一体已经成为县乡干部的重要特征，金钱是政治的母乳，向上升迁的金钱要么来自于自己兴办的实体，要么来自于企业商人的资助。没有雄厚的经济基础，在现今的县乡官场，是走不远的，这已经成为官场的通例，中县也不例外。

在查处干部的过程中，检察院检察长、纪委书记和县委书记是三个重要的把门人和关口，特别是县委书记，其同意与否对于查处副科级正科级干部举足轻重。因此，与县委书记在政治上保持一致，在日常政治生活中关系融洽就成为副科级以上干部的仕途中的关键性问题，正是在这一点上，纪检部门成为县委贯彻路线方针政策的重要工具，成为惩处对县委决策阳奉阴违的异己分子的组织利器。在这种情况下，检察长、纪委书记和县委书记的执政风格就会对干部的查处产生重要影响。中县检察院曾经有一任检察长，为了筹集检察院大楼的款项，主动出击，从建筑包工头入手，每年都对全县的重要包工头采取措施，结果从一名包工头的口供中就查处了 3 名县直一把手，还导致了一名副县长的落马。几年之后，检察院大楼果然盖了起来，但这名检察长不仅在中县干部中落下严重骂名，其后来调任他县后也因为一名包工头的在询问期间死亡而出事。而中县一位县委书记则对副科级以上干部的查处比较谨慎，其在任的 1999 年，全县竟然没有一名副科级以上干部被查处，他说：

“查处干部要慎重，不然就会影响稳定，影响干事。我当时就给纪委和检察院打招呼，在我任上，不要轻易查处干部，所以你看我那几年，被查处的干部不多。”（访谈，2009）

中县一些干部认为，对副科级以上干部的查处，往往牵涉甚广，所以慎重查处干部也是主要领导明哲保身的一种方式。同时，不少干部认为，查处副科级以上干部确实会造成人人自危，严重影响稳定大局，影响干部干工作的积极性。更有一些干部认为，纪检干部就是踩着干部的尸体升迁上去的，其官帽子是血染成的。而且查处的往往是敢于做事的干部，其结果是严重影响经济的发展和改革的进行，因为改革就是要突破常规，某种程度上就是要违规违纪。因此，如何区分违规违纪和改革的界限，如何敢于改革而又不翻船，就成为考量纪检干部和改革干部政治智慧的重要手段。

在县乡过度竞争的仕途格局下，纪检监察制度提供了合法化清除仕途障碍的组织管道。与其他方式相比，收集竞争对手乃至政敌的违法违纪证据，然后密集性大当量地举报，不仅合法，而且可以根本性地摧毁对手，起到定点爆破的效果。在这种背景下，身在仕途之官人，大多谨言慎行，如履薄冰，很多事情黑箱操作，很大的一方面就是怕受人以柄。同时，纪检监察制度也提供了打击异己的组织化管道，现在常见的实践就是政治问题经济化解决，也就是往往通过查处政敌的经济问题来达到打倒其目的，所以，经济问题的根源还是政治问题。在政治运动式反腐的过程中，很多因为政治问题被打倒的干部还有平反的可能，而在现今专门机构反腐的过程中，因为经济问题被打倒的干部基本没有平反的可能，因为古今中外，凡是贪腐问题皆在重大罪行之列，这就使得现在的反腐其实具有更加残酷的一面。而在机构性腐败和制度性腐败越来越显著的今天，如何划清问题干部的界限，如何在问题干部之间进行切割，也就是查到谁就停止，已经成为越来越考量纪检干部政治智慧的大问题。

1978 年以来，纪检监察部门作为治官之吏，越来越成为一个权势部门，特别是在县乡干部贪腐越来越严重的今天，纪检监察部门在干部仕途中的地位越发举足轻重，因此，如何与纪检监察部门搞好关系就越发成为干部政治生活中的重要内容。在这种格局下，请纪检干部吃饭，给纪检干部送礼物红包乃至金钱贿赂就成为司空见惯的事情了。一些干部曾发牢骚说，一些刚到纪检部门工作没有几年的小年轻，就买车买房，凭什么？而与我关系甚厚的县计生办主任在一次请纪检干部吃饭的酒桌上说：

"计生工作要搞好，一些违规的事情是少不了的，这就需要和纪检部门搞好关系，要经常和他们在一起，一方面争取他们的支持，另一方面也争取他们的理解。"（访谈，2009）

计生部门是上级检查比较多的部门，为了迎接检查，中县计生部门曾派人冒充别县的计生人员，全程侦查检查团在别县检查的内容。而纪检干部往往是检查团的一员，一位被抽调计生检查的中县纪委领导说，一次外县的计生部门要给检查团送礼物，但怎么也找不到他，原来他独自一人逛街去了。这位领导说，如果唯独不给他送礼物，他肯定对那个县的工作有看法。

我曾问一位中县纪委领导，纪委办案最大的问题在哪？他脱口而出：关系网。他举了一个极端的例子，就是有一年中县纪委在查处一个干部时，处分这名干部的常委会就要开了，纪委书记又接到市里领导的打招呼电话。毋容置疑，很多案件就是在关系的运作下，大事化下，小事化了。所以一位纪委领导说，现在规章制度很好，关键是难以执行。现在纪检部门面临的另外一个问题，就是纪检部门本身的监督问题，这也是很多中县干部非议的一个问题，就是纪检部门可以查办干部，但谁来查办他们？

在纪检部门权力越来越大，规格越来越高，并且成为干部晋升的捷径的格局下，纪检监察部门就成为很多干部向往的工作之地，下面对中县纪委室主任以上干部的情况进行统计分析：

表 8-2　中县纪委室主任以上干部情况统计分析表（截止到 2010 年 5 月）

姓名	性别	职务	情况说明
	男	纪委书记	
	男	纪委副书记 监察局局长	弟弟任人劳局纪检组长
	男	纪委副书记	乡镇党委书记调任
张紫雨	女	纪委副书记	张家政治家族中的一员，哥哥任人劳局长
	男	常委、监察局副局长	父亲曾任县直工委书记
	男	常委、监察局副局长	舅舅现任北山市淮县政协主席
	男	常委	现任中县县委书记同乡
	女	常委	父亲曾任土地局副局长
	男	常委	父亲曾任中县副县长
	男	办公室主任	人民大学毕业，受六四影响回县工作
	男	综合室主任	父亲曾任农业局副局长
	男	宣教室主任	关系不明
	男	执法室主任	姑父现任北山市总工会主席
	男	检查一室主任	关系不明
	男	检查二室主任	关系不明
	男	审理室主任	父亲任中县政协主席
	男	信访室主任	关系不明
	女	廉自办主任	父亲任中县人大副主任

男	纠风办主任	爱人为中县某乡乡长
男	效能室主任	父亲曾任中县副县长、人大主任
男	案管室主任	关系不明
女	农风室主任	姐夫任北山市纪委干部处处长
男	申诉室主任	无关系
	干部室主任	父亲曾任乡人大主任
男	驻党群系统及工委书记	关系不明
男	驻政府系统及工委书记	关系不明
男	驻工业商贸系统及工委书记	中县财政局长连襟
男	驻农业系统及工委书记	亲戚为中县人大主任
男	驻财税金融系统及工委书记	妻子伯父曾任中县人大副主任
男	驻政法系统及工委书记	关系不明
男	驻宣传系统及工委书记	关系不明

资料来源：县纪委

从上表可以看出，纪委机构内部领导岗位多，规格高，有 8 个正科岗位，22 个副科岗位，这远远超过一般的县直部门和乡镇，就是县委组织部、宣传部等也无法相比，这使得很多干部认为进入纪委工作是一条仕途捷径，晋升的速度和机会要比其他部门高得多。同时非常明显的是，纪委成为干部子弟的聚集地，成为干部阶层自繁殖的重要机制和平台，特别是几个县领导的子女，非常扎眼。这种机构的权贵化趋势在县乡的一些核心部门，比如纪委，组织部等部门机构中非常明显，其导致的后果之一就是严重降低纪委的战斗力。作为干部阶层的一分子，相同的阶层意识和阶层背景会使得这些党纪国法的执行者更容忍和宽容干部的违法违纪，并会带来干部查处中的腐败。2009 年中县被查处的原土地局长，其女儿就在中县纪委工作，颇具讽刺意味的是，当时她担任的纪委宣教室主任，主要职责就是党纪党规的宣传教育。在查处其父亲之前，组织上把她从纪委调离。其父亲和母亲都被控制后，对纪委机构的熟悉导致她到市纪委大闹一顿，结果当然是带来了更坏的后果。

现在的一个趋势就是，就是一些政治家族和政治势力集团乃至利益集团在纪检部门安置代理人，他们已经从寻求纪检保护伞阶段发展到直接安排人进入的阶段，这样，一旦有什么风吹草动，他们就可以在第一时间得知，并积极寻求对策。同时，熟知纪检内部情况的代理人的存在，使得他们更会规避风险，更加知道如何保护自己。现在，一些被查处官员的亲属在纪检部门工作的例子越来越多，比如，中县 2007 年被省纪委查处的民政局长，其女儿就在中县检察院上班。

但纪委干部在光环之下也有很多无奈，一位经常办案的纪委干部说：

“你问我办案的细节，我都不愿回忆，过去的就让它过去吧。你想想，哪一个被我办过的干部不恨我一辈子？县城就这么大，关系都是千丝万缕的，得罪一个人就是得罪一大片。但干了这个工作，也没有办法。” （访谈，2010）

而 2009 年被查处的中县林业局长，因为和县纪委书记不和，加上一言堂，作风霸道而被下属举报挪用资金而案发。当时办案的一位纪委领导虽然表面上和他没有关系，但实际上是纪委领导的

弟弟娶了林业局长的妹妹。查办之后，两家的关系也很坏，后来这位林业局长运作之后复出，拟任另外一个局的局长。在一次酒桌上，一位领导对这位纪委领导说，好了，你的思想负担要解除了，你的亲戚要复出了，这位纪委领导只是苦笑几声，没有言语。

下面根据中县纪委的原始档案，对干部的经济问题、作风问题和政治问题进行详细考察。

二　经济问题

干部的经济问题以“钱”为中心，本质上是通过权力这一中介而非法的获利。其典型表现就是贪污受贿、以权谋私、公款私用以及各种形式的权钱交易等。1978 年以来，随着经济建设成为全党的中心任务，经济问题越来越成为干部的主要问题类型。其因素主要有以下几点：一，随着经济的发展，干部手中掌握的经济资源越来越多，这是基础性的因素。二，干部的生活方式和应酬。现在中县的县乡主要干部大多穿名牌，著华服，专车出行，生活大多富足。同时应酬广泛，逢年过节，红白喜事，开支很大。中县县长在一次参加红白喜事后感叹说，现在的标准都提高到了 500 元，而且平时不来往的，八杆子打不住的也都下请贴，如何吃得消啊？真是“富在深山有人知，穷在闹市无人理”啊。三，更关键的是，现在干部仕途的每一步晋升，都离不开大量资金的支持，形成了“花钱晋升，晋升后捞钱”的恶性循环，并且形成了越往上晋升筹码越高的态势，这必然为干部的仕途埋下地雷，使得干部的经济问题一查一个准，并且层出不穷。

下面通过 1982 年的县文委副主任王封文受贿案和 2005 年的县文化局长贾本声受贿案等典型的案例来考察干部的经济问题。

王封文曾任中县团结乡党委书记、卫生局长，是中县政治大家族张家的重要成员，当时，其妻子张梅芝任中县副县长，张梅芝的哥哥张泰康任中县县委副书记，加上他们都是中县本地人，经营日久，人脉深广，形成了庞大的家族政治势力，当时有干部就说，中县的天下是张家的天下。这就和当时的县委书记王府希和纪委书记罗文礼等外县干部形成了极深的矛盾，当时的纪委书记罗文礼说：

“当时他们的家族势力太大了，他们看不起王府希同志，经常在一起议论王府希。他们是一派，我和王府希，还有其他几位同志，我们是一派。”（访谈，2009）

1982 年，全国掀起了打击经济领域严重犯罪活动斗争的运动，北山地委成立了地委、行署打击经济领域严重犯罪活动斗争领导小组，中县也成了相应的领导机构。就在这时，一封举报王封文的举报信被转到中县纪委。举报信如下：

中共北山地委纪律检查委员会：

中共北山地委、北山行政公署打击经济领域严重犯罪活动斗争领导小组：

今去信揭发王封文同志的投机倒把行为。

中县卫生局长、原团结公社党委书记王封文同志，于一九八 0 年在团结公社任职期间，利用职权，在团结公社龙房大队的晓武庄村（县卫校、县外贸局东院附近）占地几分，准备盖私房。恰因刘杰省长来中县检查工作，发现了一些干部职工在县城附近占地乱建私房的问题，严肃地提出了批评，并责令中县县委领导要采取措施，立即刹住乱建私房这股歪风，对建私房当中，有严重经济问题的要予以纪律制裁。王封文与他人不同，脑子灵活，心眼多变，他即停止了建房准备，舍弃了宅基地，转移为另一种手法，牟取暴利，那就是将购买的建房平价木材高价出售。将以每吨九元左右的（不付运费）的次等煤，并兑土充好煤，在张庄大队砖瓦厂换成砖，以每块 5 分左右价格出售，计有煤 20 多吨，可换砖三万五千块左右，两项从中非法获利 2000 多元。同时，王到上海看病期间，从生产队索取小磨香油百来斤，本打算在上海送给医院主治医生及其他有关人员，后经一位在上海工作、原籍中县团结公社张庄大队的一位同志劝阻，王又改变了主意，只送了少许，其余八、九十香油在上海高价出售，从中非法获利 200 多元。这几项投机行为，大约获利 2200 多元。

在当前打击经济领域严重犯罪活动斗争中，一是没有人揭发王的问题。二没有发现王自觉向组织上交待自己的问题，看来王有自己的打算和有一定的市场。我认为，王有他自己的一套处世哲学，他和他爱人张梅芝（原棉纺厂党委副书记，现任副县长）在外名声好听，笼络了一些人，也确实有

那么一些抬轿子、拍马屁的人对他俩是唯唯诺诺、诚惶诚恐，因此，受到了包庇而没有被揭露出来。而实质上，王是一个见钱眼开的利己主义者。他所卖的木材、砖头、香油，从买、索、运、卖都不用自己插手，而是坐收渔利，既当了婊子又立了牌坊，达到了名利双收，王就是这种人，而这种人则比那些公开的经济犯罪分子还要可恶、可怕、可耻、可气。

我为什么到今天才写揭发信呢？其原因有三：

一是相等王张二人觉悟，让他们自己交待出来，求得组织上的宽大处理，给他们能改正错误的机会，取得谅解、重新做人，继续为党为人民努力工作。

二是王张二人在县城活动量大，特别是一个是副县长，一个在团结公社当过书记，笼络人多，为他们掩盖错误，开脱罪责，使之逃之夭夭的人大有人在，加上其哥（张泰康）是县委副书记，是否从中包庇那就很难说了。

三是当前党风社会风气不正。揭发经济领域犯罪行为本应是每一个公民义不容辞的社会义务和政治责任。但是在当前揭发者不能立足于人世之中，更不能成为什么斗争“英雄”，弄不好还成为众矢之的，比犯罪者还要臭。一个人不能不为自己考虑立身之地，何必去自找麻烦、自讨苦吃，基于这种思想，才迟迟没有揭发他的问题。

为了帮助组织上及早弄清王封文的问题，我仅提供几点线索。王在团结公社任职时，张庄大队是他的点，住了好几年，他所用煤换砖、卖砖都是张庄大队砖瓦厂厂长经手的。王为了感谢这位厂长的“恩德”，在上海看病归来时，特地花了几十元买了一台收音机，赠送给这位厂长作为报答。主管大队队办企业的副支书刘雨基也深知此事。组织上可通过这两个人即可弄清王的问题。另一方面，砖瓦厂也不是真空，砖瓦厂的工人肯定有许多人是有觉悟的，再访问一下会计、保管、发货人是能够了解出一些问题的。同时，还应注意，当前弄清王的问题阻力还是比较大的，因为，时至今日，他们的攻守同盟何尝而不定呢？这就要看地委、领导小组的决心了。

以上是我的揭发，鉴于目前情况和种种原因，尚不能披露我的姓名和工作单位，请组织上见谅。

此

敬礼

揭发者　一位共产党员　国家干部

收到这封地区纪委转交的举报信后，中县纪委和打击经济领域严重犯罪活动斗争办公室立即开始了调查取证，结果是：

“王封文同志没有以劣煤兑土充好煤，没有煤换砖及每块 5 分出售；没有高价卖木料；帐面根本没有非法获利 2000 多元情况。去上海看病带香油绿豆送人求援，虽属不正之风，并无行贿之意，更无高价出售非法获利 200 多元行为。我们认为此信反映情况不实，纯属诬陷进行人身攻击。请领导对此信予以查处。”（中共中县纪委王封文卷宗）

但是，此时，曾与王封文在团结公社共事，并在中县打击经济领域严重犯罪活动斗争办公室工作的王胜利出现了，他向纪委汇报了王封文领取团结公社钢板网厂 1015 元奖金的事实，事情由此急转直下。

团结公社钢板网厂属于社队企业，1976 年建立，但因原料不足经常停产，欠国家贷款 20 多万，一年利润却仅有 8 千多元。1979 年 9 月北山地区社队企业熊局长到厂里检查工作，厂长冷洋堂汇报了原料不足的困难，熊局长批评说，你们思想保守，应该发动群众找米下锅，定个购料提奖制度，贴在汽车站、火车站，不管军民人等，购来铁皮就按制度提奖。公社党委研究后正式实施这一制度，结果效果明显，实施之后厂利润收入 30 多万元，等于提奖制度救活了一个厂。

据厂长冷洋堂讲，1979 年年底，王封文在县医院住院，他去看望，期间谈到盖房的事情。冷洋堂说盖房困难的话，可以给厂里搞点铁皮，按制度可以提奖。王封文说，我搞怕不行，我是领导干部，但被冷洋堂以制度为由说服。王封文就给在地区物资站工作的内侄张立志写信，张立志找了地区二工局的熟人，让冷洋堂办理购回铁皮 29.61 吨，扣除各种费用，应提奖金 1015 元，但谨慎的王

封文以内侄张立志的名义办理了提奖手续，实际却是由冷洋堂先后两次把存折 600 元和现金 415 元送给了王封文。

中县纪委调查后认为，王封文身为公社党委书记，为奖所诱，见利忘义，虽写了个信，实际物资是他人搞好，又冒他人之名，收受所谓“奖金”，实属受贿，错误严重。因此在给北山地委纪委的请示报告中，建议给予王封文党内警告处分。

但是，王封文认为自己是按制度提奖，对自己的处理不妥，并且积极活动，希望能够减轻或者免予处理。当时的纪委书记罗文礼说：

“我曾和张副县长一块到地区纪委做工作，但当时的纪委领导不松口，要求必须查办。他们后来还找了记者，捅了上去，这就把事情搞坏了。”（访谈，2009）

结果，地区纪委的处分决定是：王封文应负政治责任，性质为受贿，决定给予王封文同志留党察看一年的处分，并撤销行政职务，同时退出赃款。

案件查处的过程中，王封文正因脑血栓在洛阳住院，此事对于他不啻为五雷轰顶，无疑加重了病情。处理结果和本人见面后，王封文认为事实有出入，定性不准，对他的处理过严，因此不同意处理结论。一年之后，王封文又写了诉讼书，认为组织处理不妥当，为自己喊冤。此案更大的悲剧是，王封文由此卧床十年，直至抑郁而终。此案不久，张泰康也调任他县。

下面来看 2005 年的县文化局长贾本声受贿案。先看贾本声的交待书，这里面有大量的官场潜规则的披露。

交待

我叫贾本声，男，现年 50 岁，中农出身，学生成份。中共党员，大专毕业。系中县李庄乡王埠口村贾营人。现任文化局长，住县自来水公司后城郊村第八组。

一，关于用公款为自己买西服的问题：

1996 年我在县计生委上班时(任计生委主任)，有一次去省计生委汇报工作，谁知这位省计生委主任正在商场买衣服，我们赶往该商场，急忙为主任的衣服开钱，尔后，主任建议让我买一套同样的（每套 1400 元），我没有推辞，就用公款为自己买了衣裳，真是大错特错。

二，关于接受馈赠贵重物品的问题：

1996 年我在县计生委工作期间，有一次，市计生委组织各县对调大检查，我县被分在卫县，由我带队。检查三天后回来，卫县为我送赊店酒 10 件，价值 800 元，金项链一条，自己没有推辞领情了。

三，关于收受方贝村 2000 元的问题：

方贝村，是团结乡机关伙的承包主。1995 年，我在团结乡当书记，机关伙大家研究要对外承包，竞争者有三家，方贝村想让我为他使劲，送来 2000 元略表心意。后来，经过做工作，方贝村才当上了承包主。

四，关于收受“一帆风顺”玉雕的问题：

2003 年春节，文化馆长说是给我送一贵重礼物，“一帆风顺”玉雕，价值 1200 元，自己十分喜欢，没讲来源，欣然接受。

五，关于挪用计生款修建“天子宾馆”问题：

计生款属于专款专用，1995 年，县计生委前边原计生指导站的房子，由张闻全承包，他投资 80 万，计生办投资 80 万，合伙装修，改造成宾馆。现在看来，这样挪用计生专用款搞楼堂馆所是不行的。

六，关于接受“华丰”家具问题：

1995 年，我在团结当书记，家里房子刚刚盖好，空空荡荡，团结乡“华丰”家具厂的老板，投我所好，用我所要，盯住我手中的权力，硬是不吭声给我家送了桌柜、茶几、仿红木椅子，价值 1500 元，自己作为一个党委书记不该占老百姓的便宜。

七，关于公款旅游问题：

1995 年农历 8 月 15 日，我作为计生委主任，偷偷带上家属，带上机关会计夫妇，带上计生指导站站长夫妇，经长沙、到桂林，从珠海到上海，行程几千里，花去 5400 元，这不是挪用公款而是挥霍公款。

八，关于接受湍东窑场 1.5 万砖的问题：

前年，我老家盖房，父母在家，湍东林场窑场是林业局的关系户，人家看在咱的面上，不要钱，给咱家送去 15000 块砖，每块 2 角，价值 3000 元，应该算是变相贪污。

九，关于收受计生委新进两位女学生各 8000 元的情况：

1995 年，县计生委为了落实市计生委县县都要成立计生稽查队的指示，为了安排内部子女，决定进新人 10 名，其中大部分为委内主任、股长的子女，只有两名为农村刚毕业的计生学校学生，她们的方方面面都合格，怕定不上，先后到我办公室各放一个信封，每个 8000 元。但收后，我又调走了，工作还没上班，对不起她们！手续和编制已上在计生委稽查队。

十，林业部门对省、市、县领导春节是怎么送礼的：

县林业局每年春节，首先到省林业厅造林处、计财处等，春节，每位处长在一起吃顿饭并各送 1000 元；其次是市林业局领导，局长 1000 元，每位副局长 800 元；我县是主管和分管领导，每人 1000 元。

十一，计生部门向省、市、县领导送礼问题：

1996-1998 年我在县计生委工作，因我县是全省一类县，所以每年县财政奖励 5 万元。每逢春节，我总是到省计生委统计处、财务处、信访处拜年，每位处长 1000 元。后再到市计生委，主任 2000 元，副主任 1000 元；中层送一只羊。县四大家领导，书记、县长每人 2000 元，其他领导每人 1000 元。每年如此，我连送三个春节。

十二，关于滥发奖金，挪用计生公款问题：

我在县计生委工作时，违背财经纪律，挪用公款发奖金，有春季突击奖，半年奖，单月孕检奖，三夏奖，年终奖等等，每人平均达 3600 之多。

十三，挪用造林款，购置老板桌、空调

1999-2003 我在林业局工作，造林款下来后，没有领导批准，就为局长们买了老板桌、空调、老板椅等，上级在检查时进行了处罚。

十四，林业局发奖金

我是 1999 年到林业局工作，每年春节除给同志们发年货外，全局同志都要发一定的奖金，一般是一等奖 1100 元，二等奖 1000 元；我和领导班子成员每人再发 2000 元的补助。

十五，计生委收礼

在计生委的几年里，有很多人求着办证办事，请吃也多，送烟酒的也多，每年春节乡里来拜年，有的送 500 元，有的送 1000 元。

十六，拒收礼

林业局职工钱瑗丽，女儿也在本局工作，她想让女儿进派出所上班，一天晚上到我家送了一个信封，当时我没在家，第二天上午我把钱瑗丽叫到办公室，我说："你们孤儿寡母不容易，心意领了，这些钱你如数拿回。"我硬让她拿走了。

但是，中县纪委和检察院、法院认定的贾本声受贿事实却是：

1，2001 年 5 月份，原中县林业局苗圃场场长彭启宇为安排女儿彭美到中县林业局派出所工作，在中县解放路北一酒店给贾本声 10000 元。

2，2002 年春，大水乡余坡村村民杨对光为办理林木采伐证，在县城白阁路口一饭店向贾本声行贿现金 2000 元。

3，2002 年春节，转业军人马光荣为早日到林业局上班，和其妻子一起到贾本声家中，向贾行贿现金 1000 元。

4，2002 年底，县城人民路南段郁北酒家的老板贾卫康为感谢贾本声对酒家的照顾，并为了能

及时要回欠款，在贾本声办公室向贾行贿现金 2000 元。

5，2003 年春节，西游镇西游村村民汤仁为了办理木板加工厂经营许可证，在贾本声的办公室，向贾行贿现金 2000 元。

6，2003 年春，白阁镇金房村党支部书记朱集中为完善不合格杨树苗出圃手续，并要回树苗款，在贾本声家中，送给贾现金 3000 元。

2005 年 6 月，贾本声主动向检察机关供述其于 2001 年收受他人贿赂 10000 元。

对比贾本声本人的交待和纪检机关的认定受贿事实，可以发现很多令人深思的现象。

从贾本声的交待来看，中国党政机关存在一条自下而上的利益输送管道，也就是官僚体系中的“上贡”体制，官场称之为“打点”。这一体制来自于深厚的中国政治传统，是沿袭下来的封建陋习。中共建制后，特别是毛时代，对之进行了根本性的摧毁。但是，改革开放以来，这一体制不仅死灰复燃，而且愈演愈烈，已经从送实物发展到送金钱，现在更是发展到送银行卡，有价证券等。这一体制从有利的方面来说，是官僚体系的润滑剂，有利于抵制僵化的官僚办事规则，提高行政效率；从弊端来看，则是加剧了腐败的盛行，使得吏治越来越败坏。以贾本声担任计生委主任期间来看，村上贡乡，乡上贡县，县上贡市，市上贡省的利益输送链条清晰可见。而且，除了计生行业的利益输送外，综合性的党政部门，比如某一级的政府和党委的主要领导，则是各行各业全盘通吃，这已经成为根深蒂固的官场潜规则。

从纪检部门落实的贾本声受贿事实来看，主要是权钱交易，利用林业局长这一职权在人事录用，办理行政许可证件等事项上获得非法利益。但从纪检部门的认定来看，有几个现象非常明显：一是时限性，基本是近 5 年来担任林业局长的受贿事实，对于 5 年之前的担任计生委主任和团结乡党委书记期间的受贿事实不予认定。二是只认定现金，对于礼物馈赠则基本不认定，特别是属于人情往来的。三是对于上贡之利益输送不认定，也就是只认定收，而不认定送，因为这已经超出中县纪检部门的职权范围，但他们可以向上反映。四，只认定个人收受，而对于集体消费，比如公款旅游和建楼堂馆所以及滥发奖金等则不认定。

这就说明，纪检部门内部存在问题区隔：那些问题是高压线，触犯必定查处；那些问题是可查可不查，那些问题是肯定不查处，对于具体办案的人员来说，是一清二楚的。

三，作风问题

作风问题以“性”为中心，在本节中特指不正当的性关系，主要指不正当的两性关系或男女关系。干部作风问题深受中国传统思想的影响，在 1978 年以前，中共党内泛道德化严重，干部的作风问题被作为严重的纪律问题而受到惩处。在中县 1950——1978 年的纪委查处干部档案中，有相当大的比例是作风问题，这说明中共党内曾存在一个“禁欲”时代，党组织相当长时期充任了两性关系的监督者和卫道士。

作风问题本质上属于道德情感问题，主要受道德约束而不是法律规范，正因为此，干部的作风问题一旦发生，往往满城风雨，老幼皆知，成为人们茶余饭后的谈资，对当事人的影响深且巨。而且，大部分情况下，女性往往都是最终受害者。

作风问题的发生，大致有下列因素：社会舆论和道德约束的松绑，党内的宽容和容忍；经济的富足和道德的沦丧；权力和利益的诱惑等。对于权力与干部作风问题的关系，中县一位县领导曾说过一句经典的话：权力是最好的春药，一语道破了干部作风问题的内核。1978 年以来，中县干部作风问题的演变趋势是：实际发生越来越多，但被查处的越来越少。2005 年以来，中县更是没有一名干部因为作风问题而被查处。而且从被查处的干部来看，作风问题大部分被作为辅助问题。无论是从党内外来看，作风问题都越来越不是一个问题，甚至，找情人，包二奶已经成为一些干部群体的时尚和风气。

下面通过 1989 年县物价局长徐庆中男女关系案以及 2000 年大门镇镇长刘军元不正当两性关系案等来考察干部的作风问题。

先来看一封控诉信：

敬爱的党组织：

领导同志：

今天，我怀着万分悲痛的心情向您们诉说我的悲惨遭遇。

自从我如实地向党组织反映了徐的问题后，徐一直找人煽动，诬蔑我是陷害他。并扬言说：将来在我转正时要给我小鞋穿。并在我大哥跟前编造了一些假象来歪曲事实真相。我大哥把编造的假象一五一十地告诉了我爱人。我爱人见到我后，就大发脾气，说我的不是。就在这破镜将要重圆的时候，又非要和我断绝关系。当天晚上，我跳河自杀，被人发现，拐过来我要服毒。我爱人说：要死都死，也要去跳井，经邻居劝住没成。我三天三夜，没吃也没睡，放声大哭。就在这家破人亡，妻离子散的状况下，可怜与同情的邻居们纷纷赶来劝告我爱人说：难道行恶者昌、受害者亡吗？你都不会去见上级给你出口气？现在是共产党的天下，又不是旧社会有钱有势就有理吗？劝到这儿，我爱人对我说：你把问题向上级反映清楚，看组织上怎样去处理，我实在是咽不下这口气啊！我也表示，再最后来和组织上见见面，如果处理不妥，我只好以死来控告这一实事了。

……

亲爱的党组织：我决心一定依靠党，依靠组织。我真挚地相信组织会给我伸张正义。因为我们的党是伟大的党、光荣的党、正确的党，也是我的救命恩人啊！

党组织经过千锤百炼，大多数和绝大多数干部是好的，会给人民做主的，极少数极少数的坏分子败坏了党风，降低了党的威信，给自己带来了痛苦和不幸。因此，我认为徐是道德败坏，失去了一般群众应有的品质，失去了一个领导干部最起码的身份，并造成了严重的将不可估量的恶果。

为此，我在这生命的紧急关头，强烈地向组织呼吁：要求开除他的党籍，撤销他的一切职务。否则，我以死来向上级党组织表示对徐作出的处理不满，而再向上控告。

控诉人　　陈从丽

1989 年 6 月 30 日

控诉信中，徐就是徐庆中，其曾经做过小学民办教师，后到县委办任秘书、副主任和组织部副部长，时任县物价局长。陈从丽，当时在夏店乡张小河村学校任民办教师。徐庆中与陈从丽的丈夫马业获同村，两家住的很近，徐庆中和马业获为儿时伙伴，一块长大，两家关系非常融洽。1985 年 5 月，陈从丽的弟弟陈谷允经时任县委组织部副部长的徐庆中的活动，从县水利局调到县委机要局，为此，陈从丽对徐庆中非常感激。而到了 8 月份，徐庆中就在组织部的住室和陈从丽发生了两性关系，因此，两者具有较强的相关性。而正是在帮陈谷允调动工作的过程中，徐庆中表达了对陈从丽的感情要求，并以自行车和手表等物质相诱。同时在两人的关系中，徐庆中对妻子的不满意以及陈从丽的丈夫在外地跑生意也起了很大的作用。

1985 年 8 月的一天下午，陈从丽进城看病，顺便到担任县委机要局办事员的弟弟陈谷允处看看，徐庆中看到陈从丽后热情地问来干啥？陈从丽说找卫生局的陈棠之看病，徐庆中说陈棠之晚上到组织部来，就在我住室给你看看吧。晚上，陈棠之看完后，陈谷允把一个同事房屋的钥匙给陈从丽后就回水利局休息了，这样，屋内就只剩下徐庆中和陈从丽两人。陈从丽坐了一会，准备走，被徐庆中一把拉住，说："我早就看上你了，咱们一直接不上头，你知道我是多喜欢你呀！"并要求陈从丽住下。陈从丽非常忐忑不安，说："人们谈论起来多难听。"徐说："我们在一起生活，我会给你幸福的，我向你保证做一个模范丈夫。" 陈从丽仍表示要走，在徐的强烈诱惑下，陈从丽提出了两个条件：一是让女方出走，二是不能在本县。徐答应后，两人发生了性关系。

之后，徐庆中多次找陈从丽，和陈从丽在陈的学校住室、县委机关接待室，甚至一次在县委书记对面的房间，发生性关系。这期间，徐承诺在陈从丽离婚后，就和妻子离婚，与陈结婚，并一起到外县工作。徐陈之间的来往终于引起了风言风语，并引起了陈从丽的丈夫马业获的猜测和愤怒，两人打闹不断并于 1988 年 7 月离婚。但在陈主动提出离婚并办理了手续后，徐庆中并没有兑现自己的诺言和其结婚，而是采取拖延的办法，并在舆论压力下提出谁也不见谁，要死一起死。恍然大

悟的陈从丽悲痛万分，绝望中给县委书记写揭发信告发徐庆中始乱终弃，并随后揭发了徐庆中的经济问题，由此导致了县纪委的立案调查。

下面我们来看陈从丽揭发的徐庆中的经济问题，由此可以了解1980年代的中县官场生态。

1，85年5月份受教育局某同志送来的一台风扇，暑期受教育局某同志送来的洗衣机，秋季受教育局某同志送来的双卡录音机。

2，86年春把庞庄乡赵庄村从上海转业回来的一位军人安置在县保险公司工作，受一部电视机，转手倒卖给本村的学校里。

3，85年秋把本村马见齐几十块不合格的帆布篷介绍给北方镇花厂后，受马见齐给的介绍费1000元。

4，为了达到自己建房的目的，把夏店乡许庄村马见齐的大孩子和大女儿通过不正当的手段弄来工资表，一个安置在棉纺厂，一个安置在大楼上，受马见齐四方木料，价值几千元。

5，86年春，把外贸局的一个一般工作人员通过不正当的手段提拔成股长，受了人家的彩礼。

6，更使人料想不到的是，他把他住室里公家的柜子弄走，换上别人送来的两个新柜子，经常用破布掩盖着。

从陈从丽的揭发来看，1980年代的中县官场，物资而不是现金充当了不正之风的中介物，这和当时干部工资很低，物资匮乏是一致的。同时也可以发现，1978年以来，中县官场交易物有一个从实物到货币再到虚拟货币的的演进态势。

陈从丽的告发，坐实了其和徐庆中的不正当的两性关系，当猜测变成了现实后，本来想复婚的马业获更加愤怒，他说：

"我知道此事后更不能容忍，这是对我人格的最大的侮辱。徐既是我的同乡，又是我的朋友和哥哥，办出这种伤天害理的事，我认为这次我可抓住陈从丽的证据了，再没有和好的想法了。造成陈从丽现在苦恼，经常又不想活的准备。我既然和她离了婚，也没有其他办法了。"

于是就出现了上面陈从丽的控诉信，而此控诉信无疑加快了纪委的调查和加重了对徐庆中的惩罚。

中县纪委立案后，进行了长达10个月的调查，最终认定了徐庆中的男女作风问题，并认为社会影响很坏，后果严重。同时调查出徐庆中在经济问题中欺骗组织，利用假发票干扰调查，最后决定给予徐庆中留党察看一年，行政撤职处分。徐庆中则认为陈从丽是诬陷诬告，是对其有预谋的陷害，始终不承认有男女作风问题。但后来，徐庆中在离婚后很快和当时的组织部办公室主任结婚，从而间接坐实了自己的另一起作风问题，从而引起了更大的社会舆论。一些干部对我说，现在很少见到这对夫妻，估计是不好意思出门见人。

下面来看2000年大门镇镇长刘军元与郑云波不正当两性关系案。

郑云波时任大门镇人大副主席，是中县政治家族王家的一员，其母亲王天颖曾任城关镇党委副书记，丈夫朱凤祥时任六月镇副镇长。1999年，郑云波和弟弟同年都被提拔为不同乡镇的人大副主席，在中县引起了不小的波动，社会舆论普遍认为这是家族势力发力的结果。刘军元幼年父亲因公殉职，母亲改嫁，靠爷奶抚养长大。其父亲曾是郑云波母亲王天颖的班主任，王天颖对其多有照顾，两家逢年过节多有走动，关系融洽，因此在郑云波提拔为大门镇人大副主席后，王天颖就把郑云波托付给刘军元，要其在工作上多多照顾。刘军元没有食言，积极给郑云波介绍分管工作情况和包村情况，为其出主意、想办法，郑云波多次表示感谢，并在春节邀请刘军元到家做客。

2000年11月6日下午，中县农经委、教委和纪委联合调查组到大门镇检查丈直村学校乱收费的情况，分管教育的郑云波陪同。会议直到晚上7点多才结束。晚上8点半，刘军元到郑云波办公室听取工作汇报，需要指出的，中县乡镇领导一般2间办公室，外面用于办公，里面用于卧室。谈完工作之后，下面发生的事情就完全是罗生门了，郑云波、刘军元和证人的叙述都不一样。

郑云波的叙述：

"他进屋后，坐在椅子上，我给他倒了一杯水，把当天上午及下午的工作情况向他又陈述了一

遍，谈完工作之后，我看他没有马上离开的意思。……他站起身把门关上，又拉灭了灯，我立即预感有事发生。他走到我身边，突然紧紧抱住我，我吓坏了，说：刘镇长，你不能这样。说话间，他双臂箍着我，坐在椅子上。我被他死死抱住，动弹不得。……我喊了一声：刘镇长，你不能这样做，你不要面子，我还要面子，你不松手，我可喊人了。他松了手，我就出去了，在外面走廊里转悠。”

刘军元的叙述：

“我进去后，她把调查组工作情况简单说了说，后又说到镇中教师集资楼招标事宜，刚说，她说出去解个手，让我把办公室的灯关了，她进来后顺手又把办公室门推锁上。在办公室坐在沙发上说招标方面的事。”

郑云波：

“我看见外间灯关了，以为他已走开。一进屋，门突然被关住，刘一把抓住我的手，一把抓住我衣服领子往里屋推，并把我一直拖到床上。……过了一会儿，听到敲门声，我正要应声，他一把捂住我的嘴。”

刘军元：

“没说完，外边有人敲门，因没开灯，我们也都没应。……就把卧室门用钥匙开开，让我进里边，她给我端了一杯茶也进去并把门锁了，让我脱了鞋坐在床里边。因外边值班室有人，我一时没法出去，就靠在郑的枕头上，郑躺在我身边随便小声说话。”

郑云波：

“他这时抱住我脖子，压住一只手，另一只被他扭到背后紧紧捏住，他用嘴和脸堵在我嘴上，使我动弹不得，说不出话来。这时，他开始用手松我的裤带，拉开我的裤子拉链。他说：刚才我还能抑制住自己，这一会儿不行，我要你了。他猛地拉过被子，捂住我的头和上身，并压住被子，使我说不出话，使不出劲。只感到他解开我的裤子往下拽，并用脚往下蹬。他压在我身上，使我动弹不得，他粗暴地强奸了我。我感觉不到发生的事，脑子一片空白，天啊，到底发生了什么事，脑袋一嗡，就什么也不知道了。”

郑云波在后来的补充材料中又说：

“他突然把手插进我阴道内残暴地抠、掐，乱拧。我拼命扭动身子往外滚。他扑上来，跪在我两腿上，用膝盖把我两腿分开，然后压在我身上，在我下身乱蹭，我被蒙住压着的双手使劲也没推开他，只感到他一只手在我下身掰扯，一阵阵钻心的刺痛，他强行进入了我身体，奸污了我。”

刘军元：

“郑同我说话期间，让我看她脸，说老了，我说你们岁数小着，老啥。这时，她右手拉着我的左手放在她脸上，我就摸了她脸。停了一会，她左手伸到我的下体，碰了碰，说表现怪好，我就亲了她。在接吻过程中，她紧紧抱着我的头，腿伸到我的腿上，后腾出她的右手，将我左手放在她的小肚子上，我就摸了她肚子，接着我感觉她松开了裤带，就先帮她退下裤子，然后我自己也退下裤子，就发生了性关系。发生关系后，她说纸在脚头，我就拿了一张，我们自己都自己擦擦。”

郑云波：

“事情就是这样，我现在精神恍惚，无法面对现实，堂堂一镇之长，怎能做出这种违背法律的事，他咋会这样下流卑贱。”

“他不仅毁了我一个人，也毁了我们全家，毁了我们家族的名誉。”

刘军元：

“若说强奸她，住室两侧，左有镇长助理刘社文，右有党委秘书刘望举，孙英生又喊了两次，她稍有挣扎、喊叫我不当场败露？

我不明白，郑云波这个大胆又温柔的女人，为什么不要良心，怎能变成了一个恶毒的女人？”

刘军元后来又补充说一个月之前的一天中午，在其办公室，两人已经发生了一次性关系。

当天夜里，郑云波先给曾经敲门的副镇长孙英生打电话，然后向母亲王天颖哭诉了这件事情，郑云波的父亲郑公新当即气得心脏病发作。王天颖要求郑云波找找看刘军元留下东西没有，郑云波

说找到一个卫生纸团，王天颖让她一定要象对待生命那样把卫生纸团保存好。第二天早上，王天颖和郑云波的弟弟一块来到大门镇政府刘军元的办公室，郑云波的弟弟当即掏出铁锤向刘军元打去，刘军元躲了一下，打在了肚子上。在王天颖的要求下，刘军元写了“保证像昨晚不正当男女之事永远不再发生”的保证书以及“今借现金五万元整”的借条并拿出 1 万元现金作为郑公新的治疗费用。王天颖回县城后，立即就女儿被强奸事到公安局和纪委报案，并上交了保证书和借条等证据。

中县公安局启动侦查程序后，发现如下证据：1，郑云波右大腿中段内侧有 2.5×1.5CM 淡紫色皮下出血，右膝关节下方有 3×2CM 淡紫色皮下出血，右手腕关节背侧有 0.8×0.5CM 淡紫色皮下出血，左小腿中段前侧有 2.5×1CM 紫色皮下出血。同时有损伤照片。

中县公安局提请中县检察院批准逮捕后，中县检察院讨论后以事实不清，证据不足为由要求中县公安局继续补充侦查，决定不批捕刘军元，中县检察院认为问题如下：1，刘军元的暴力行为过程中，证人均没有听到动静。2，证人看到郑云波的被子没有铺开。3，精斑血型，卫生纸团均未鉴定，郑云波伤情不能确定何种情况下形成。4，刘军元的保证和借条没有入卷，何种情况下写没有旁证。

在中县公安局补充侦查和中县检察院发回补充侦查的几个来回中，中县舆论大哗，各种小道消息不胫而走。在这种情况下，郑公新向河南省纪委发出控诉信，认为刘军元一家正在四处活动，拉关系，找人情，捏造事实，散布谣言，要买通纪委和检察院。而纪委的领导和刘军元是同学老乡关系，关系十分要好，要为刘军元开脱罪责。控诉信以一名党员的名义认为天是共产党的天，地是共产党的地，人是共产党的人，要求党组织一定要主持公道，正义一定会战胜邪恶。

省纪委领导在郑公新的控告与请求信上批示：

“请日启同志（北山市纪委书记）责成县纪委主持正义，公道处理，不能让违法违纪者逍遥法外。如情况不实，应该有充分证据证明（我看此事假不了）。”

同时，河南省纪委第五纪检监察室发函给北山市纪委，要求严肃查处，并将结果上报。结果上报是中国上级党政机关督促下级落实事项的重要手段，上级一旦要结果就意味着下级必须落实，并要考虑上级对处理结果的满意与否。果然，北山市纪委书记周日启同志在省纪委的函件上批示：

“请信访室转中县杨玉琴、杨中纪同志，组织严肃查处，结果报市纪委。”

但是，无论上级多么严厉，事情还需要下级去落实。此案最关键的是定性，是强奸还是通奸？如果是强奸，那就要移交司法机关，要开除公职和党籍，要坐牢。如果是通奸，则是党内处理，程度就要轻的多。这里的关键就是：如何认定郑云波的损伤？郑云波住室左右都有人居住，为什么不喊叫？更错误的是，在纪委领导第一次去郑云波家调查，问是否有伤时，郑云波回答说没有，这一点显然犯下了不可挽回的错误。同样，没有喊叫更是无法挽回的错误。恐惧和羞耻是罪恶的通行证。

几个月后，在矛盾的证据面前，中县检察院仍然以“事实不清，证据不足”不予批捕。郑云波又控诉于省纪委，2001 年 8 月 9 日，省、市、县三级纪委在北山市纪委召开会议，专门讨论这一案件的处理，下面是会议记录：

会议记录

时间：2001 年 8 月 9 日下午

地点：市纪检委第二会议室

参加者：省纪委监察厅信访室主任罗丽、副主任杨柱学，张景洼副处长

市纪委崔涧常委、信访室董道华主任、朱国飞副主任、审理室主任黄敏

汇报单位及人员：中县纪委副书记罗湘鸥，孙中奇、陈山辉。

记录人：孙中奇

杨柱学：省日报走了后，省审理室看了卷，副主任杨笛星看了卷。看法上，杨笛星说公检没认定，意见应认定强奸，是否违背妇女意志，不是自愿的就可以认定是强奸。北京没强烈反抗的 70-80%。从现有证据看，镇长是领导，人大副主席顾及影响，事发后给孙电话，感谢支持。给她妈打电话，从这些看，都可以认定为强奸。关键看是否违背妇女意愿，给孙打电话，哭着说给她妈打电话看，

是违背了她的意愿，处理上要从重。

罗丽：兰杰阳、杨笛星很负责任，仔细阅卷，总体意见倾向于强奸，违背妇女的意愿，公检意见“事实不清、证据不足”，但不排除是强奸，案件的底线是从重处理。

崔常委：定强奸是司法机关的事，司法否定，如何对照或比照条规，怎样表述，给予双撤行不行？

崔讲：前面把司法机关结论提出来，司法机关“事实不清、证据不足”，事情经过后，女方控诉、报案，强调男方的责任，意思是指出不是女方自愿的。表述双方都能接受。

省纪委审理室兰杰阳主任讲：比照《条例》第 132 条从重处理，上报的处分意见较轻。（中国共产党纪律处分条例第一百三十二条　利用职权、教养关系或者诱骗等其他手段与他人发生性关系的，给予撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看或者开除党籍处分。）

崔讲：处分稿拟好后，市县先把关后，电传省信访、审理，把关后再下文。

8 月 10 日，中县纪委常委就此案做出决定：认为强奸罪不成立，给予刘军元留党察看一年，行政撤职处分。

一位干部讲，刘军元案之所以判成这样，一是当时的县委书记要晋升，如果按强奸处理，影响太大，有可能影响到其仕途。所以就不断给女方加压，最后按作风问题处理。二是刘军元整个家族四处活动，为此不惜卖了楼房。

这个案件到现在仍然余波不断，我挂职期间，多次听到中县官场就此事流传的一段顺口溜：刘军元，真胆大，政府竟敢 X 人大！丢了官，还不算，很有可能被判成强奸犯！

对于此案，到现在，仍然意见不一，一部分干部认为是通奸，一位纪委的干部说：

“这个事情，关键是她妈搞坏了，不该报案。私下解决，要些钱，是最好的。为什么报案，是怕有人看见了，面子上不好交待。”

而当时的一位和刘军元有过节的证人，则认定是强奸，他说：

“如果是我，当时就把他的腿打断，看他还怎么四处活动？这个事情反映了咱们国家政治生活中很滑稽的东西。人大是权力机关，是监督机关，作为政府代表的镇长竟敢强奸人大主席，这把人大放在什么位置了？！”

四　政治问题

政治问题以“政”为中心，主要指在党政机关运行中出现的违法违纪问题。既包括违反党和国家的路线方针和政策，比如违反计划生育政策，参加法轮功等；也包括履行职责中出现的问题，比如玩忽职守、失职渎职等。政治问题主要是干部的思想认识问题和经验问题，也有些是官僚机构中陈陈相袭的痼疾，比如各种形式的官僚主义等。政治问题还与某一时段的形势紧密相连，比如反右、四清、文革以及清理三种人等，都带来相关类型政治问题的干部数量的激增，这在中县建国以来的纪委档案中有清晰的反映。

下来通过 1995 年的西游镇党委副书记陶勤先、县信访办副主任叶理时等弄虚作假案，2000 年的华生镇副镇长岳安达玩忽职守案等来考察干部的政治问题。

陶勤先、叶理时等弄虚作假案发生的 1995 年，正是中县农民负担沉重，干群矛盾紧张的时期。1992 年分税制实施之后，其中的一个后果，就是县乡财政的“缺口化”运行，再加上当时中县兴办各种经济实体，使得本来就紧张的县乡财政雪上加霜，而问题的解决之道之一就是把财政负担转移到农民头上，于是各种形式的摊派和税费不断出笼，这是当时干群矛盾频发的基础性因素。

西游镇赖坡村是县乡畜牧业、棉花业的典型村，1995 年，该村统筹提留人均 50 元，农业税人均 14 元，特产税人均 18 元，水费人均 25 元，种子、化肥、农药等服务费用人均 90 元。同时，为发展集体企业和养殖业贷款本金人均 255 元，合并一共人均 452 元。而县信访办的调查认为，1995 年该村经县乡批准收取乡统筹村提留 59200 元，人均 50 元，占上年人均纯收入的 5%。占纯收入的 5%,这是国家规定的收取额度，但实际收取的 452 元，是这个额度的 9 倍。而从 1994 年 3 月到 1995

年 9 月，村支书赖空阳报销招待费 57126 元，文书赖桓社报销招待费 22488 元。赖桓社还重复支取 6480 元。这样的局势终于导致了 11 月 10 日，赖雨农等人带领村民到市信访局集体越级上访，反映负担过重，村里私吞棉花加价款和雹灾赔偿款，强收棉花管理费，村干部大吃大喝以及村干部的经济问题等。

村集体上访后，市信访局非常重视，当即立案并要求中县查处并报结果。西游镇党委接到县信访办的立案通知后，于 11 月 12 日和上访群众代表签订了《处理集体上访协议书》，协议签订办案期限为 60 天，这是这个为期两个月的办案期限导致了后来弄虚作假案的发生。

村民集体上访后，县乡成立了联合调查组，赖坡村成立了清财小组，就村民反映的问题进行调查清理。同时西游镇党委于 12 日让村支书赖空阳停职检查。19 日下午，赖空阳之弟以村民调主任赖雨天私自看封存的计划生育帐为由，找他算账。争吵中，赖空阳和其子赖雨楚赶到，结果是两大家族大混战，并导致多人受伤。20 日，赖雨农等给市委领导写信，反映村支书赖空阳加重农民负担，聚集家人将上访人员打伤等问题，市委领导批示严查并报结果。25 日，赖空阳被撤职。

12 月 30 日，中县信访办主任杨明生和西游镇分管信访的党委副书记陶勤先到北山市信访局送调查报告，北山市信访局要求再上交一份“与群众见面意见书”，结案期限之前交回。此后就是春节，大家都在忙着过年。春节后，已经非常迫近结案期限了，因为规定的结案时间是 1996 年 1 月 12 日。1996 年 1 月 9 日，信访办副主任叶理时多次向西游镇催要“与群众见面意见书”，但西游镇迟迟没有交。当时，信访是纳入年终目标考评的，再不交，市里就要扣中县的分了，而这信访局是要承担责任的。信访办主任杨明生急了，副主任叶理时说：

“杨当时很有意见，很着急。于是我提出弄个材料交上算了，杨没有说什么，或者是杨示意，我没反对，这两种可能前边要大些。”

西游镇的“与群众见面意见书”迟迟没有交，显然是群众对处理结果不满意。这意味着让群众签字的路已经走不通，而及时交表的选择只剩下一个了：造假。对于造假的过程，副主任叶理时说：

“紧接着在填写上访群众对查处意见是否同意一栏时，鉴于信访办、西游镇在场人员都认为赖空阳已被撤职，上访群众已达到目的，都想着群众继续上访的可能性不大，都认为应填‘同意处理意见’，至于谁先提议记不清了。为了改换笔迹，不能由赵社声（西游镇信访助理）再填写了。我填写了‘同意乡处理意见’和‘赖雨云’的名字；‘赖雨巷’的名字是葛舒能填写的；‘赖雨银’的名字是陶勤先填写的；“95.12.25”这一时间不是我写的，记不清谁写的。三个名字上红指印是赵社声按上的。因为我知道‘赖雨云’与赖空阳家族近，不会再上访了，我才填写了他的名字。”

但是，群众对处理结果并不满意，再次到市信访局集体上访，当市信访局拿出“与群众见面意见书”时，一切都真相大白了。

市信访局显然不能容忍下级的这种公然的欺骗和造假，问责行动迅速启动，然后就是县纪委的立案和调查。结果，西游镇党委副书记陶勤先、县信访办副主任叶理时以及西游镇信访助理赵社声都因弄虚作假而被处以党内警告处分。但处分到达西游镇时，却是另外一番景象。西游镇党委会研究决定：

1，陶勤先要在支部、党委会上作深刻检讨；弄虚作假给县里的工作带来严重影响，但鉴于其行为是为整体利益出发，在未和上访群众见面情况下草率结案，属于工作失误，免去党内警告处分；但要在全镇范围内通报批评。

2，赵社声身为信访助理，本应知道伪签字的危害，却知法犯法，在办理此事之始就应及时制止，应当提出好的建议；加上工作一贯拖沓，大局观念不强，造成极坏的影响。应给予党内警告处分。

事情并没有到此结束，此案还直接导致了西游镇党委书记吴光雨仕途的中止。集体上访发生后，县政法委认为西游镇工作不力，给县里的稳定工作抹了黑，县政法委书记对吴光雨意见很大。而在县纪委去西游镇调查弄虚作假案时，调查组在西游镇包的车由于雨天发生了车祸，而这被县纪委领导认为是有人故意搞破坏，矛头也对准了党委书记吴光雨。在这种情况下，吴光雨必须考虑仕途的

进退了，他说：

“我那几年也是很吃得开的，西游镇挨着油田，当时我车后面都随时装得满满的，不时地去看看领导，给这个加加油，给那个送送礼。但这个事情出来后，我当然不同意处分陶勤先，但工作做不下来，更麻烦的是，和两位县委领导的关系搞得很僵，他们随便找个理由，我都有可能进去，所以，整天提心吊胆，没法干了。”（访谈，2009）

这年年底，吴光雨以身体不好为由，调任县直某局局长[①]，并一直干到现在，其一度充满希望的副处级干部梦，过早地破灭了。

下面来看 2000 年发生的华生镇副镇长岳安达玩忽职守案。

岳安达玩忽职守案的发生与计划生育这一国策有关。据计生部门统计，30 年来，中国由于实施计划生育这一政策，取得了少生 4 亿人的巨大成绩。如果数据属实的话，这大概是人类历史上最大规模的针对自身的生物工程了。但是，在中国乡村，计划生育的每一步，都充满了血腥和暴力。一部计划生育史，就是一部中国农民的血泪史。在计划生育形势紧张的 20 世纪 80、90 年代，为了控制生育，减少人口，中国各地的县乡机构无所不用其极，特别是对计划生育工作实行一票否决制后，各地都成立了计划生育小分队、突击队，动用整个党政机关和公检法的力量，来完成这一被认为决定中华民族命运的国策。当时，牵牛、扒房，“上吊不夺绳、喝药不夺瓶”，“宁可家破、不可国亡”，凡是涉及到计划生育工作，公检法一概不受理。于是，株连、关押，办各种学习班，跪砖头，让亲家互相对打，乃至囚禁、毒打等等，花样百出，不一而足。为此自杀者有之，精神失常者有之，毒打致死者亦有之。当我在高中读书的时候，亲身经历了计划生育的红色恐怖，当时计划生育突击队进我们村后，全村大门紧闭，男女老幼，牵牛带猪，纷纷逃到外县。而在我挂职锻炼的西城乡，计生办主任绘声绘色给我讲了当时的种种残酷做法。当时整个乡机关大院关的都是超生户，甚至上厕所的时间规定都只有 10 分钟，于是，一到上厕所时间，男男女女，不顾廉耻，纷纷冲出，其状况比监狱还要残酷。当时为了惩罚一个超生户，可以把超生户的头不断地浸在河水中，直至其窒息过去。当时为了带一个超生户到计生办大院，就用绳子把他绑在自行车后座上，像驮死狗一样驮了回来，而根本不考虑他的脚不断地和地摩擦，一路的血迹。西城乡维稳办主任曾坚决地辞掉其曾担任的村党支部书记，而选择了下海经商，后来乡机关招干，才重新到乡机关上班，他说：

“计划生育，断人子孙，灭人香火，谁都会恨你一辈子。不采取措施完不成任务，采取措施又良心上过不去，乡里乡亲的，太难了。”（访谈，2009）

计划生育政策实施最大的后果就是对妇女人身的摧残，当时不管胎儿多大，一律强制流产，由此给很多妇女造成终身的残疾。西城乡就有一位妇女做结扎手术时，医生把膀胱当成输卵管误割，发炎后导致该妇女小便不受控制，从而不断上访告状。而当我问计生办主任有没有因为计生而致人死亡的例子时，他毫不犹豫地回答说：有。岳安达玩忽职守案就是因为计划生育而致人死亡的案例。

2000 年 6 月 21 日晚 11 时，华生镇邱营村村民已经入睡，几声急促的狗叫划破了村庄的宁静，奉分管计生工作的岳安达之命的华生镇计生办主任赵大洪带领计划生育小分队，以违反计划生育政策为名，把田洋银等村民连夜带回华生镇计生办院内，关了起来，办起了学习班。并且派计生办人员专门看管，不交罚款不让回家。开始几天，其他几位村民都有人送饭，后来就自己到街上买了吃的回来。但是田洋银家里一直没有人送饭、送钱和送物，而且田洋银一直不承认自己违反计划生育政策。

原来，田洋银的妻子邹丽茹患有疾病，无法进行绝育手术，为此，县计生办开有证明，不让结扎，认为结扎了就要瘫痪，并且把证明给了计生办。但计生办有绝育手术指标，显然，为了完成指标，仍把邹丽茹列入了违反计生名单之列。

7 月 3 日上午 8 时，在连续 12 天的关押、饥饿之下，田洋银突然心脏病发作猝死。这一下，负有责任的岳安达等人慌了，乡计生办紧急和死者家属达成了赔偿 6 万元的协议，希望能把这件事捂下来。但田洋银家属仍不断上告，中县检察院受理后，法医检验结果田洋银系冠状动脉粥样硬化致

[①] 中县一些干部认为，吴光雨的调任主要是完成县里的中心任务不力，加上集体上访给县里抹了黑等因素。

心脏病猝死。下面来看检察院对岳安达的询问笔录：

问：依据法律法规对这些违背计生政策的人应如何处理？

答：下处罚决定，交罚款。对方不服，可以申请复议，不主动履行，申请法院强制执行。

问：按规定可以对这些户进行处罚，那还把他们叫来干啥？

答：把他们叫来做做思想工作，宣传计生政策，主动交纳罚款。

问：把这些人叫到乡计生办 10 多天，是依据啥？

答：条例上没有规定，是乡里的土政策，以前的习惯沿袭下来了。

问：作为田洋银死亡这个事是否违背了国家计生委的‘七不准’？

答：应该说也违背，不该把他叫来办学习班，也有株连现象。

鉴于当时各地恶性事件不断发生，1995 年 7 月国家计生委下发《关于印发在计划生育行政执法中坚持“七个不准”的通知》，规定了“七不准”：

一、不准非法关押、殴打、侮辱违反计划生育规定的人员及其家属。

二、不准毁坏违反计划生育规定人员家庭的财产、庄稼、房屋。

三、不准不经法定程序将违反计划生育规定人员的财物抵缴计划外生育费。

四、不准滥设收费项目、乱罚款。

五、不准因当事人违反计划生育规定而株连其亲友、邻居及其他群众；不准对揭发、举报的群众打击报复。

六、不准以完成人口计划生育为由而不允许合法的生育。

七、不准组织对未婚女青年进行孕检。

在这之后，计划生育工作的残酷程度有所下降，一位干部讲，田洋银事件发生的时候，已经不再时兴关押人，也不再办学习班。关键是岳安达他们工作方法不当，对田洋银有病的情况掌握的不清，同时，官僚主义严重，不管不问，才导致了极端事件的发生。他同时讲了自己参与处理同样的极端案例：当时把一位老太太关到计生办大院，老太太由于紧张，血压飙升，结果引起脑出血，计生办紧急送往医院抢救。当时采取了如下措施：一，不能承认关押老太太有错，以防止其家属告状。二，用最好的药，全力抢救老太太，防止出现死人这一极端结果，然后找个台阶，让老太太回家。结果老太太由于抢救及时，平安出院，事情最后也得到稳妥解决。

但是，2000 年发生的岳安达案，2004 年中县法院才对其宣判，2005 年，县纪委才对其作出了：“党内严重警告、行政降级”的处分。中县法院的刑事判决书认为：岳安达的行为侵犯了国家机关的正常管理，已构成玩忽职守罪，依法应当受到惩罚。但鉴于被告人犯罪情节轻微，认罪态度好，依法可以免于刑事处罚。因此判决如下：被告人岳安达犯玩忽职守罪，免于刑事处罚。

为什么几年后才处理，而且处理结果这么轻？一位熟悉内情的干部说：

“岳安达这个事，按说应该判刑，但他有背景。当时的一位副县长是他的亲戚，做了很多工作。同时，县乡都想把这个事捂下来。但死者家属告的恶，所以最后还是结案了。这种事下面很多，他的还结案了，很多都不结案。”（访谈，2010）

五　纪律与干部仕途

党的纪律是干部仕途的清洁剂和防腐剂，党的这把伸向内部的刀子主要是教育和威慑，因此，纪委干部一直认为纪委是保护干部，而不是惩罚干部。但是，纪委工作的实际表现形态却是惩罚干部，它对干部的仕途影响深且巨。轻者使得干部胆战心惊，重者使得干部政治上身败名裂，经济上倾家荡产，社会上家破人亡。所以，纪律对于干部仕途，从来都是一个重要的问题。特别是现在干部提拔，需要纪委参与干部廉洁方面的意见，也就是纪委无权提拔你，但却有权不让你提拔。同时，纪委书记也是书记办公会酝酿干部的核心成员之一，这无疑加大了纪委对于干部仕途的影响。

根据中共纪律处分条例，对于党员的的纪律处分包括：警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍。与之相对应的仕途影响是：受到警告处分的党员，一年内不得在党内提升职务和

向党外组织推荐担任高于原任职务的党外职务。受到严重警告处分的党员，一年内不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于原任职务的党外职务。撤销党内职务指撤销受处分党员的由党内选举或者组织任命担任的党组织及其工作部门的领导职务，在受处分后二年内，不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于原任的职务。留党察看处分，分为留党察看一年、留党察看二年。受到留党察看处分的党员，党内职务自然撤销。对于在党外组织担任领导职务的，应当建议党外组织撤销其党外职务。受到留党察看处分的党员，恢复党员权利后二年内，不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于原任的职务。受到开除党籍处分的，五年内不得重新入党。

党纪处分往往和相应的政纪处分对应，警告一般对应行政记过，严重警告对应行政记大过，撤销党内职务对应行政撤职，留党察看对应行政撤职，开除党籍对应开除公职。这些党纪政纪处分，基本涵盖了各种类型的干部，比如，对于非党干部和只担任行政职务的干部，则给与相应的政纪处分。

下面对中县 1993 年以来的副科级正科级干部的纪律处分类型进行统计分析。

表 8-3　中县副科级正科级干部纪律处分类型统计表（1993—2009 年）

	警告	严重警告	撤职	留党察看	开除党籍	汇总
副科级	28	20	2	8	11	69
正科级	8	8	2	2	12	32
汇总	36	28	4	10	23	101
百分比	35%	28%	4%	10%	23%	100%

资料来源：中县纪委

这个统计充分说明了纪委的教育和惩罚并举的职能，在 1993 年以来受到纪律处分的 101 名副科级以上干部中，6 成以上是警告和严重警告，这意味着他们的仕途不会中止，但处分起到了延缓仕途发展的作用，这种处分更多地体现了警戒和教育的作用。3 成以上干部受到了撤职乃至开除党籍的处分，这意味着他们仕途的中止，或者说一些是仕途的暂时中止，仍有东山再起的机会。而开除党籍则意味着干部政治生命的结束，因为与开除党籍相随的往往是移送司法机关处理，也就是不仅仕途结束，还要承受法律惩罚的牢狱之灾。

这个统计也说明纪委的内部监督力度和强度过小，这也正是当下反腐败面临的重大困境之一。在干部大面积贪腐的今天，最直接有效的办法就是要形成查办干部的高压态势，当平时喝酒聊天的同事被查办，甚至进入牢狱，这是比任何说教都有效的警戒，也是最为有效的反腐措施。现在的干部腐败盛行，体制性因素是根，缺乏有效的监督和约束则是表，查处干部力度过小，惩罚力度过弱则起到推波助澜的作用。重典治吏，群众监督，这是毛时代留给后人的行之有效的反腐措施。

下面根据上几节被查处的干部的命运来具体说明纪律与干部仕途的关系。

王封文 1983 年 6 月受到了留党察看一年，行政撤职的处分，他当时思想上想不通，但还是接受了组织的处理。后来，他写了诉讼书，为自己辩白和喊冤。纪委收到诉讼书后，纪委领导和他谈了话，他就此表示算了，不再上诉。一年后，王向卫生局党委写了关于请求恢复党员权利的申请，申请书提到自己的行为是错误的，也是极不应该的，愿意接受沉痛的教训，并以此为戒。之后，经过县纪检委批准，王的党员权利得到恢复。但王之后瘫痪在床，在 50 岁之年政治生命就此结束，并在 10 年后抑郁而终。

贾本声 2005 年 7 月被中县人民法院以受贿罪判处有期徒刑一年，缓刑一年。12 月被中县纪委开除党籍。按照新的公务员法，受到刑事处罚的干部要开除党籍和公职，这意味着贾本声不仅政治生命结束，工资之类的从此也不会再有，需要自谋职业。一次我和几个干部在一个非常普通的小饭店吃饭，县政府的一位工作人员小声对我说，旁边桌上的就是贾本声。我望过去，一位身材臃肿的男子正在喝酒，我问他现在干什么，这位工作人员说，他在做生意，准备把中县的非物质文化遗产猴戏发扬光大，因为他曾经担任党委书记的一个乡镇是猴戏的发源地，而他又做过文化局长。这倒

也是正事。

徐庆中 1990 年受到了留党察看一年，行政撤职的处分。在此之前的物价局支部处理会上，徐庆中对自己的经济问题作了解释，对作风问题则说“感到可笑”。之后，徐一直认为陈从丽是对自己诬陷陷害，并不断上诉。上诉理由是：陈从丽之所以告自己是因为请托调动工作一事自己没有办，之后陈恼羞成怒告发；发生关系的时间地点不符，自己当时在做别的事情；三个证人要么是陈的亲戚，要么是自己得罪之人。但徐的多次申诉都被纪委驳回，并警告说如果再申诉，还要加重处分。所以，徐的党籍也一直没有恢复。但陈道白任县委书记后，徐庆中的命运得到大逆转。陈道白与徐庆中曾经在干部培训班一同受训，在陈道白的指示下，撤职后成为物价局普通工作人员的徐庆中被恢复党籍和副主任科员待遇，并一直干到退休。

刘军元 2001 年受到留党察看一年，行政撤职处分，然后，刘回到曾经工作的县直某部门，成为一名普通工作人员。后来成为县直部门下属局的副局长，现在则是部门下属中心的党支部书记。郑云波则被调到另一县直部门，后来出任办公室主任(股级岗位)，但级别仍然是副科级。一次我和她们领导一块吃饭，她也作陪。当领导介绍到她时，我仔细端详了一番，她显然已经从阴影中走出，气色很好。其领导在吃饭中对我小声说，她干的很好，早就该成为实职副科级领导，希望我也能呼吁一下。而因为论文中一些组织人事政策上的事情，我和刘军元也有过一次访谈，在谈完人事政策后，话题就转到当年的事件上，他很平静，说，没有想到我会提及这个话题。当我谈到这个事件的影响时，他沈默了一会，然后说：很多事情没有办法，当时如果不去招惹她，也就不会有后来的事情了。由于事件的敏感性，我也不好再问一些更深的细节问题，但显然，那个事件毁了 2 个人的仕途，并给每个人心灵上留下了终生的阴影。

陶勤先、叶理时 1996 年 11 月受到党内警告处分。2 个月后，陶勤先被调任夏店乡党委副书记，1998 年 2 月，陶勤先晋升为夏店乡乡长，也就是在处分之后的 1 年 3 个月后被提拔为乡长，显然，陶勤先的仕途没有受到任何影响，但其提拔也不违反纪律条例。叶理时则在处分之后仍然出任信访局副局长，直至退休。我在西城乡挂职锻炼时，陶勤先正好是党委书记，成为我的直接领导。从我的观察来看，陶很有能力，工作思路也清晰，工作作风也很扎实，对我的调研也很支持，并为我的调研提供了较好的物质条件。从其仕途来看，晋升为副处级干部是没有问题的。

岳安达 2005 年受到了党内严重警告、行政降级的处分。之后，岳调任另外一个乡镇出任副乡长，后到县城的新华街道办出任副主任，2009 年晋升为新华街道办党工委副书记、纪工委书记。显然，从其出任纪工委书记一职来看，纪律处分并没有对其仕途产生太大影响：他已经成为乡镇纪委的领导。

从以上受到纪律处分的干部的仕途发展来看，干部的纪律处分体现非常明显的公私分明：因公务活动受到的纪律处分明显要比因私人活动受到的纪律处分轻，并且对干部的仕途往往影响不大。这正如一位干部对我所说：吃点喝点，都没有什么。但你往兜里装，性质就变了，就有问题了。同时，干部的仕途与受到的处分类型关联极大，一般来说，警告、严重警告处分对仕途影响较小；但撤职以上等纪律处分一般宣告干部仕途的中止或者结束。

1978 年以后，县乡政治格局的一大趋势就是“一把手政治”的形成，小到一个单位，大到一个乡镇，一把手掌控了主要的权力和资源。对于一个县来说，一把手政治的突出表现就是县委书记权力过大，过于集中，这使得干部的进退主要系于县委书记一身。而对干部的惩罚，县委书记也是主要的把门者，对于违纪干部的惩处，没有县委书记的同意，是很难实施的。中县一位纪委领导对我说，他们对一些干部的查处都是因为过不了县委书记这一关而最后不了了之。当很多干部特别是主要干部的进退主要取决于县委书记的时候，也就造成了严重的干部人身依附关系，这样，与县委书记的关系问题，不仅关系到干部的晋升，也关系到干部是否受到惩处。

下面来看 2000 年的卫生局党委书记周国飞受处分一案。

周国飞是一位基层上来的工农干部，曾经任过西城乡党委书记，后因身体原因调任卫生局党委书记，因为权力问题，和当时军队出身的卫生局长严重不和。在组织干预不果的情况下，中县县委

决定解散卫生局领导班子，局长和党委书记分别到人大政协任职。周国飞不同意到政协的任命，和县委书记李朝中当面发生了严重冲突，当时，在李朝中的办公室，在交涉未果的情况下，周国飞怒气冲冲地对李朝中说：我不干了！然后甩门而出。

周国飞后来给我说，他当时因为好几件事情得罪了李朝中，其中之一就是他任乡党委书记的时候，李朝中可能受人之托让他免去一个村的妇联主任，同时让另外一个妇女做妇联主任。他认为这个妇联主任没有什么错误，免掉没有理由，就没有办。后来还有其他几个事情也让李朝中很不满意，最后的翻脸只不过是矛盾的总爆发。周国飞说，反正自己也快到站了，无所谓了。

几个月后，中县纪委根据群众举报，对周国飞的经济问题进行调查，认为在他任卫生局党委书记期间，挪用卫生部利用世界银行贷款而实施的农村卫生人力开发项目专款，而用于卫生局的日常开支和招待经费等。同时认定他挪用项目专用的一台彩电。据周国飞说，这台彩电当时从北山市卫生局拉回来后，由于太晚了，就放在自己家中，用了一年多，没有及时交给局里。最后，纪委调查的结果是，挪用 28 万专款（其中吃喝招待 10 万）的行为是卫生局领导班子集体决定，因此要对领导班子提出严肃批评。而周国飞占用彩电 1 年零 8 个月，属于长期占用公物，并造成了不良影响，因此，决定给予周国飞党内警告处分。

周国飞受到处分后，一直也没有到政协上班，等于变相退休。然后，他不断地给上级部门写信，举报揭发李朝中的各种问题，显然，密集而又大当量的举报，也给李朝中造成了不小的压力。后来李朝中托人做周国飞的工作，同时警告周国飞说要注意自己的女婿的仕途，周国飞这才逐渐放弃了举报。

周国飞在和我访谈时，仍然愤愤不平，认为自己受处分完全是李朝中的打击报复，他在交给我的《关于周国飞所犯错误的处分决定》上愤然写到：

“这是李朝中打击报复的产物。李朝中这种连狗都不如的人竟当上了县委书记，真是我们党的耻辱！标准的买官卖官专家。”

周国飞案是典型的政治问题经济化解决的标本。周国飞之所以敢和县委书记翻脸，仕途接近尾声，是很重要的因素。而其破釜沉舟式的举报，实际上也为县委书记李朝中的仕途埋下地雷，所以官场斗争，不少最后都会演化为鱼死网破，一同毁灭。而好在纪委调查时，并没有发现周国飞的重大经济问题，不然等待他的可能就是牢狱之灾。

第九章　结 语

新的转机和闪闪星斗
正在缀满没有遮拦的天空
那是五千年的象形文字
那是未来人们凝视的眼睛
北岛：《回答》

1．主要贡献

本研究的贡献体现在一些事实的发现和几个概念和模式的提出。

本研究提供了中县正科级一把手以上干部的整体图像，材料来自翔实的干部档案加大量的深度访谈，且有详细的数量统计分析，为中国基层政治精英研究提供了一个完整而翔实的县乡样本。这是以往的国内外研究未曾完成的事情。

本研究统计出中县正科级一把手以上干部群体的完整的人口学特征。

本研究详尽地考察了中县正科级以上全体干部的升迁轨迹和升迁模式。从中县干部的仕途起点来看，基本遵循专业对口、学用一致的原则，并经历了专业化的成长阶段，这其中，再筛选机制在干部单位流动中发挥重要作用。从干部的晋升轨迹来看，主要有混合型和单一型两种轨迹，并以混合型为主。而在干部的仕途中，政—党螺旋晋升模式明显，不同的机构和岗位对干部仕途影响很大，特别是关键机构和关键岗位，形成了“高进高出”的干部流，从而成为高产出干部的摇篮。

本研究发现和分析了政绩—晋升体制的负面影响，就是假政绩的泛滥。

本研究提供了中县详细的政治家族谱系，对政治家族的类型和形成进行考察，并发现了政治家族逐步衰落的趋势。

本研究揭示出投票制度带来的拉票行为，并考察了拉票网的存在和运行。

以上事实的发现填补了基层政治精英研究的若干空白。本研究还提出了以下概念和模式。

精英集群概念。对于中国高层政治精英的地域分布不均衡，国内外均有不少相关的研究，但本研究首次提出了精英集群的概念，用以解释政治精英的地域分布不均衡以及一个地域集中产生政治精英的现象。本研究具体考察了中县政治精英的精英集群现象。

政—党螺旋晋升模式。中国的党政精英是一元的，是党政混合多岗位培养的，并呈现政—党螺旋晋升的模式，就是先在政府系统历练，然后晋升入党委系统，并不断螺旋上升。这个模式主要根源于中共党政分立的制度设计，是中共行之有效的干部培养和选拔模式，对于干部全面能力的锻炼以及复合型精英的培养，意义重大。

关系与规则的双环模型。在这个模型中，内环是现行的干部政策和规章制度，外环则是关系运作，外环围绕内环旋转。双环模型一方面说明中国干部的制度化还有很长的路要走，另一方面也说明政治行为深深根植于政治文化传统中。

2．制度化困境

1978年以来，中县干部仕途的一个明显特征就是制度化和例行化。从干部的退休制度开始，学历规范、年龄规范、任期制、交流制、选拔任用制度、退休制，直至逐步实施的公务员制度、问责制，等等。可以说，中县干部仕途的进入、晋升、退出和激励惩罚，都已经高度制度化和例行化了。稳定的政治运行体系有利于制度的累积，制度的累积也会有益于政治体系的稳定和效能，这是一个互动深化、螺旋上升的过程，对于干部的仕途发展，政治体系的良性运行，都具有重要作用，也是30年来基层政治的主线之一。

制度化的目的在于形成规范。但是，制度设计的初衷是一回事，制度的实施、运行和演化则是另一个回事，时下发生的正是二者的偏离。其原因是围绕制度的博弈，即所谓“上有政策、下有对策”。

从干部制度来看，每一项干部新制度的颁布实施，都会带来干部行为的变化，这实际上是干部作为理性行动者与制度的多重博弈。多数干部的最大欲求在于晋升，所以围绕晋升展开的博弈是无所不在，无孔不入的。一个执政党，一定会精心设计其干部的晋升制度，因为这是最强有力的激励和导向。但一种晋升制度一旦付诸实施，面对的就是无数干部挖空心思寻找对策。可以说，任何周密的制度设计都难以应对这样的博弈，这也是干部制度不断改革的内在逻辑。而从中县的干部制度实施看来，越是与干部晋升有关的制度，越是失灵和异化，从而造成具有中国特色的制度性困境和悖论。

根据政绩来选拔任用干部，本意是能力主义，通过政绩标准来激励干部创造业绩，从而推动一个地方的发展。实际演化的结果却是假政绩泛滥，形象工程层出不穷，不仅不能促进一个地方的发展，反而劳民伤财，给地方发展造成很大的损失。而如果不凭政绩，我们几乎无所凭借。

民主推荐的票决制，其本意是改变少数人选拔少数人的弊病，让多数人投票选拔干部，增加民意基础，增加民主含量，增进选拔任用的合法性。但实际演变的结果却是拉票横行，公关型干部的兴盛。拉票不仅造成党风政风的恶化，更给一个地方一个单位留下不小的财政窟窿，同时也给干部的仕途和身体埋下隐患。但是，如果不投票民主推荐干部，完全上级任用，那就是少数人选少数人，就是专权，就会使得干部只对上司负责。显然，无法往回走，只能向前行，那就是扩大投票范围，但这只会造成拉票的范围更加扩大，投入的费用也更加高昂。这正是基层政治面临的中国式悖论和困境。

3．主要局限和不足

笔者发现了上述悖论和困境，却无力给出答案。除此，本论文还有以下局限和不足。

一些核心资料无法得到。组织人事部门的很多资料都有保密期和接触范围，这就使得一些核心资料无法获得，比如讨论和决定干部晋升的书记办公会情况和常委会记录等。

干部晋升过程中的全部因素无法搞清。干部的晋升过程是一个多因素多环节的综合过程，仕途浮沉的复杂程度远远超过一般人的想象。其中不少问题极其敏感。研究者竭尽全力，常常只能了解其中一部分。

因笔者的全部时间和精力花费在挖空心思搜寻材料上，也确实找到了很多珍贵的材料，但是来不及消化这些材料，同时因为笔者分析能力不够，理论抽象能力欠缺，影响了对大量第一手资料的充分利用。

纪律与惩罚一章在计划之中，它是研究干部仕途特别是晋升无法回避的主题。相关材料都已收

集完备，但由于时间所限，只能割爱，留待日后弥补了。

参考文献

阿伯巴齐等，1990，两种人：官僚与政客，北京：求实出版社。
包永辉，徐寿松，2009，政道：仇和十年，杭州：浙江人民出版社。
边燕杰等主编，2002，市场转型与社会分层　美国社会学者分析中国，北京：生活・读书・新知三联书店。
———，2008，社会分层与流动　国外学者对中国研究的新进展，北京：中国人民大学出版社。
博顿摩尔，T.，精英与社会，香港：社会理论出版社。
曹锦清，2000，黄河边的中国，上海：上海文艺出版社。
曹志主编，1985，中华人民共和国人事制度概要，北京：北京大学出版社。
陈明通，郑永年主编，1998，两岸基层选举与政治社会变迁，台北：月旦出版社股份有限公司。
陈婴婴，1995，职业结构与流动，北京：东方出版社。
陈云，1995，陈云文选，3 卷，北京：人民出版社。
成思危主编，2000，中国事业单位改革 模式选择与分类引导，北京：民主与建设出版社。
戴伊，　梅士，1984，谁掌管美国 卡特年代，北京：世界知识出版社。
邓小平，1994，邓小平文选，3 卷，北京：人民出版社。
杜赞奇，2008，文化、权力与国家 1900-1942 年的华北农村，南京 ：江苏人民出版社。
樊红敏，2008，县域政治 权力实践与日常秩序，北京：中国社会科学出版社。
费孝通，1985，乡土中国，北京：生活・读书・新知三联书店。
费孝通，2006，中国绅士，北京：中国社会科学出版社。
国务院军队转业干部安置工作小组办公室编，1990，军队转业干部安置工作文件汇编，（一），（1950—1980）；（二），（1981—1990），科普出版社。
格兰诺维特，马克，2008，找工作 关系人与职业生涯的研究，上海：上海人民出版社。
古德诺，F.J，1987，政治与行政，北京：华夏出版社。
古丁，罗伯特，　汉斯-迪特尔・克林格曼主编，2006，政治科学新手册，（上、下）北京：生活・读书・新知三联书店。
何思因等主编，2003，　中国大陆研究方法与成果，台北：国立政治大学国际关系研究中心。
贺雪峰，2003，新乡土中国 转型期乡村社会调查笔记，桂林：广西师范大学出版社。
华尔德，1996，共产党社会的新传统主义，香港：牛津大学出版社。
怀特，哈里森・C.，2009，机会链 组织中流动的系统模型，上海：格致出版社，上海人民出版社。
黄仁宇，1997，万历十五年，北京：生活・读书・新知三联书店。
黄伟红，2006，在全市党政办公室主任会议上的讲话，http://www.tsinfo.com.cn/Disp.Aspx?ID=9809&ClassID=403
黄信豪，2008，有限活化：中国党国体制下的菁英流动，1978—2008，台北：国立政治大学政治学系博士论文。
亨廷顿，塞缪尔，1988，变革社会中的政治秩序，北京：华夏出版社。
江泽民，2006，江泽民文选，3 卷，北京：人民出版社。
克罗齐埃，米歇尔，2002，科层现象，上海：上海人民出版社。

河南省北山市档案局编，2001，北山干部任免名录，（上、中、下），内部资料。

河南省人事局编，人事工作文件选编，（1983），（1991），（1995），（1998），内部资料。

寇健文，2005，中共菁英政治的演变 制度化与权力转移, 1978-2004，台北 ：五南图书出版股份有限公司。

———，2001，“共青团与中共精英的甄补：团中央常委仕途发展调查”，中国大陆研究，44 卷，9 期。

———，2007，“既重用又防范的菁英甄补：中共海归派高官的仕途发展与局限”，中国大陆研究，50 卷，3 期。

———，2007，“胡锦涛时代团系干部的崛起：派系考量 vs.干部输送的组织任务”，远景基金会季刊，8 卷，4 期。

拉斯威尔， 1991，政治 论权势人物的成长、时机和方法，台北：时报文化出版企业有限公司。

劳动人事部政策研究室编，人事工作文件选编，（五）、（六）、（七）、（八），内部资料。

李谷城，1996，中共争天下领导群剖析，香港：明报出版社。

李博柏，魏昂德，“政党庇护下的职位升迁：通向中国管理精英的庇护性流动之路（1949—1996）”，边燕杰等主编，2008，社会分层与流动　国外学者对中国研究的新进展，北京：中国人民大学出版社。

李景鹏，1995，权力政治学，哈尔滨：黑龙江教育出版社。

李路路，李汉林，2000，中国的单位组织 资源、权力与交换，杭州：浙江人民出版社。

李普塞特，西摩·马丁，1997，政治人 政治的社会基础，上海：上海人民出版社。

李强，1993，当代中国社会分层与流动，北京：中国经济出版社。

李强等，1999，生命的历程 重大社会事件与中国人的生命轨迹，杭州：浙江人民出版社。

李毅，2008，中国社会分层的结构与演变，合肥 ：安徽大学出版社。

李英明，1996，中共研究方法论，台北：扬智文化事业公司。

———，2002，中国大陆研究，台北：五南图书出版股份有限公司。

梁漱溟，2003，中国文化要义，上海：上海人民出版社。

辽宁省鞍山市人事局，1984，“五公开二优先三结合的办法好”，中国劳动，11 期。

林佳龙, 邱泽奇主编，1999，两岸党国体制与民主发展，台北：月旦出版社股份有限公司。

林南，边燕杰，“中国城市中的就业与地位获得过程”，边燕杰等主编，2002，市场转型与社会分层　美国社会学者分析中国，北京：生活·读书·新知三联书店。

林耀华，1989，金翼 中国家族制度的社会学研究，北京：生活·读书·新知三联书店。

刘俊生，2008，“60 后”省部级干部成长路径分析，人民论坛，10 期。

刘俊生编，2009，公共人事制度北京：中国人民大学出版社。

刘能，2008，等级制和社会网络视野下的乡镇行政 北镇的个案研究，北京：社会科学文献出版社。

隆戴尔，1984，世界领袖，台北: 允晨文化实业公司。

马敏镐，1997，中国县一级党政干部选拔任用制度的研究，北京大学政府管理学院博士论文。

马戎, 刘世定, 邱泽奇主编，2000，中国乡镇组织调查，北京：华夏出版社。

———，2000，中国乡镇组织变迁研究，北京：华夏出版社。

莫斯卡，加塔诺，2002，统治阶级，南京：译林出版社。

米尔斯，查尔斯·赖特，2004，权力精英，南京：南京大学出版社。

米歇尔斯，罗伯特，寡头统治铁律，天津：天津人民出版社。

帕累托，维尔弗雷多，2003，精英的兴衰，上海：上海人民出版社。

裴鲁恂，1989，中国政治的变与常，台北：五南图书出版公司。

彭怀恩，1986，中华民国的政治精英: 行政院会议成员的分析(1950-1985) ，台北：台湾大学博士论文。

钱其智主编，1990，机构编制管理教程，北京：中国人事出版社。

瞿同祖，2003，清代地方政府，北京：法律出版社。
荣敬本等， 1998，从压力型体制向民主合作体制的转变，北京：中央编译出版社。
———，2001，再论从压力型体制向民主合作体制的转变，北京：中央编译出版社。
单 伟，2008，“美国学界对中国政治精英的研究”，浙江社会科学，05 期。
沈健平，2007，政治精英视野下的特殊群体: 以共青团历届中央领导机关成员为对象的分析，中国人民大学硕士论文。
史景迁，2001，追寻现代中国，台北：时报文化文化出版企业股份有限公司。
施九青,倪家泰，1993，当代中国政治运行机制，济南：山东人民出版社。
苏嘉宏，1992，派系模式与中共政治研究，台北：永然文化出版公司。
孙立樵, 马国钧等，2001，优秀领导干部成长规律研究，北京：中共中央党校出版社。
孙立平，2004，转型与断裂 改革以来中国社会结构的变迁，北京：清华大学出版社。
汤森，詹姆斯·R, 布兰特利·沃马克，2003，中国政治，南京：江苏人民出版社。
王汉生, 杨善华主编，2001， 农村基层政权运行与村民自治，北京：中国社会科学出版社。
王沪宁，1987，比较政治分析，上海：上海人民出版社。
王良新，2006， 云林县地方派系之变迁，台湾嘉义县：国立中正大学政治学所硕士论文。
王名騄，2005，女性菁英政治参与之分析—以第五届女性立委为例，台北：国立政治大学中山人文社会科学研究所，硕士论文。
王奇生，2003，党员、党权与党争 1924-1949 年中国国民党的组织形态，上海：上海书店出版社。
王绍光，1997，分权的底限，北京：中国计划出版社。
王贤彬， 徐现祥，2008，“地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据”，管理世界，03 期。
王亚南，2005，中国官僚政治研究，北京：中国社会科学出版社。
王振寰，1996，谁统治台湾？ 转型中的国家机器与权力结构，台北：巨流图书公司。
韦伯，马克斯， 1997，经济与社会（上、下），北京：商务印书馆。
威尔逊，詹姆斯·Q，2006，官僚机构 政府机构的作为及其原因，北京：生活·读书·新知三联书店。
温恰溢，2002，论西方当代中国研究典范的嬗变，台北：台湾国立政治大学东亚研究所博士论文。
吴建南，马亮，“2009 政府绩效与官员晋升研究综述”，公共行政评论，2 期。
吴毅，2002，村治变迁中的权威与秩序，北京：中国社会科学出版社。
——，2007，小镇喧嚣 一个乡镇政治运作的演绎与阐释，北京：生活·读书·新知三联书店。
吴玉山，1995，共产世界的变迁，台北:东大图书公司。
吴振坤 ，2003，宜兰县政治菁英流动之研究，台湾宜兰县：佛光人文社会学院公共事务学研究所硕士论文。
许嘉猷，1990，社会阶层化与社会流动，台北：三民书局股份有限公司。
许烺光，2001，祖荫下 中国乡村的亲属、人格与社会流动，台北：南天书局有限公司。
徐斯俭, 吴玉山主编，2007，党国蜕变 中共政权的菁英与政策，台北：五南图书出版股份有限公司。
徐颂陶, 孙建立主编，2008，中国人事制度改革三十年，北京：中国人事出版社。
徐现祥，王贤彬，舒元，2007，“地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据”，经济研究 09 期。
徐现祥，王贤彬，2008，“地方官员的培养 来自我国省级官员的证据”，中山大学岭南学院，工作论文。
徐现祥，王贤彬，李郇，2009，“地方官员更替与经济增长”，经济学(季刊)，04 期。

徐湘林，2001，“后毛时代的精英转换和依附性技术官僚的兴起 ”，战略与管理，06 期。
许欣欣，2000，当代中国社会结构变迁与流动，北京：社会科学文献出版社。
徐勇，2003，乡村治理与中国政治，北京：中国社会科学出版社。
燕继荣，2004，现代政治分析原理，北京：高等教育出版社。
杨继绳，1998，邓小平时代 中国改革开放二十年纪实，北京：中央编译出版社。
杨善华，2000，“家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替”，社会学研究，3 期。
杨雪冬，2002，市场发育、社会生长和公共权力构建，郑州：河南人民出版社。
应星，2001，大河移民上访的故事，北京：生活.读书.新知三联书店。
于建嵘，2001，岳村政治 转型期中国乡村政治结构的变迁，北京：商务印书馆。
曾拓颖， 2004，派系政治与中国大陆政治民主化之关联(1976-1989) ，台北：国立政治大学东亚研究所硕士论文。
臧小伟，2001/2008，“大学文凭和中共党龄在政治精英选拔中的作用”，边燕杰等主编，2008，社会分层与流动 国外学者对中国研究的新进展，北京：中国人民大学出版社。
翟学伟，1994，面子.人情.关系网，郑州：河南人民出版社。
———，2004，中国社会中的日常权威，北京：社会科学文献出版社。
张柏林主编，2005，《中华人民共和国公务员法教程》，中国人事出版社，党建读物出版社。
张纯明，1940，中国政治二千年，长沙：文史丛书编辑部。
张静，2006，现代公共规则与乡村社会，上海：上海书店出版社
——，2007，基层政权 乡村制度诸问题，上海：上海人民出版社。
张军， 2005，“为增长而竞争：中国之谜的一个解读”，东岳论丛，Jul,Vol. 26 ,No. 4.
张军，周黎安，2008，为增长而竞争 中国增长的政治经济学，上海：上海人民出版社。
张仲礼，1991，中国绅士 关于其在 19 世纪中国社会中作用的研究，上海：上海社会科学院出版社。
赵建民，1994，威权政治，台北：幼狮文化事业公司。
中县地方史志编纂委员会编，2006，中县乡村志，光明日报出版社。
中县机构编制委员会办公室，2004，中县党政机构“三定”方案汇编，内部资料。
中县年鉴编辑委员会编，2000，中县年鉴 1998，远方出版社。
中县年鉴编辑委员会编，2001，中县年鉴 1999，新风出版社。
中县年鉴编辑委员会编，2002，中县年鉴 2000—2001，方志出版社。
中县年鉴编辑委员会编，2003，中县年鉴 2002，中华文献出版社。
中县年鉴编辑委员会编，2007，中县年鉴 2003—2006，文史出版社。
中县史志编纂委员会编纂，1991，中县县志，中州古籍出版社。
中县史志编纂委员会编纂，1998，中县县志（1986—1995），人民中国出版社。
中县统计局，2009，中县统计年鉴 2009，内部资料。
中共北山市委组织部，2000，干部工作文件选编，（一），（二），内部资料。
中共河南省委组织部编，1996，党的组织工作文件选编，内部资料。
中共河南省委组织部编，2001，干部人事制度改革文件选编，内部资料。
中共河南省委组织部，2008，干部人事制度改革政策法规文件选编，（上、下），内部资料。
中共四川省委组织部课题组，2002，党政领导干部制度改革研究，北京：中共中央党校出版社。
中共中央组织部办公厅编，组织工作文件选编，（1992），（1993），（1994），（1995），（2002），（2005），内部资料。

中共中央组织部干部一局，国家公务员局编，2009，公务员录用，中国人事出版社，党建读物出版社。

中共中央组织部, 人事部编，1999，中国干部统计五十年 1949-1998 年干部统计资料汇编，北京：党建读物出版社。

中共中央组织部等编，2000，中国共产党组织史资料，13 卷 19 册，北京：中共党史出版社出版。

朱光磊,，张志红，Jan.,2005，“‘职责同构’批判”，北京大学学报(哲学社会科学版)，Vol. 42 ,No. 1.

中共河南省中县县委组织部，1991，中国共产党河南省中县组织史资料（1928—1987），中共党史出版社。

中共中县县委组织部，2002，中国共产党河南省中县组织史资料（1987—1997），内部资料。

中共中县西城乡委员会，1987，中国共产党河南省中县西城乡组织史资料 1958—1987，内部资料。

中国人民解放军干部转业工作办公室，国务院军队转业干部安置工作小组办公室编，2004 军队安置工作实用手册，辽宁大学出版社。

朱克曼，1979，科学界的精英 美国的诺贝尔奖金获得者，北京：商务印书馆。

朱云汉, 王绍光, 赵全胜编，2002，华人社会政治学本土化研究的理论与实践，台北：桂冠图书公司。

朱文轶，2002，“中国秘书部落的权力场”，三联生活周刊，20 期。

周黎安，2008，转型中的地方政府 官员激励与治理，上海：格致出版社， 上海人民出版社。

周庆智，2004，中国县级行政结构及其运行，贵阳：贵州人民出版社。

周荣德，2000，中国社会的阶层与流动 一个社区中士绅身份的研究，上海：学林出版社。

周雪光，2009，“基层政府间的‘共谋现象’”，开放时代，12 期。

周翼虎, 杨晓民，1999，中国单位制度，北京：中国经济出版社。

周玉，2005，干部职业地位获得的社会资本分析，北京：社会科学文献出版社。

庄孔韶，2000，银翅 中国的地方社会与文化变迁，北京：生活·读书·新知三联书店。

邹谠，1994，二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看，香港：牛津大学出版社。

邹谠， 2002，中国革命再阐释，香港 ：牛津大学出版社。

Barnett, A. Doak,1967,Cadres, bureaucracy, and political power in Communist China,New York:Columbia University Press.

——— , 1969,Chinese Communist politics in action ,Seattle : University of Washington Press.

Bo, Zhiyue,2002,Chinese provincial leaders : economic performance and political mobility, since 1949,Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.

——— ,2007,China's elite politics: political transition and power balancing,Hackensack, N.J.:World Scientific.

Boorman Howard L. , Jul., 1960, The Study of Contemporary Chinese Politics: Some Remarks on Retarded Development, World Politics, Vol. 12, No. 4 , pp. 585-599.

Brodsgaard, Kjeld Erik and Zheng Yongnian , 2006,The Chinese Communist Party in reform, London ; New York : Routledge.

Bullard Monte Ray, Aug., 1979, People's Republic of China Elite Studies: A Review of the Literature , Asian Survey Vol. 19, No. 8 , pp. 789-800.

Burns, John P, 1989, The Chinese Communist Party's Nomenklatura system : a documentary study of party control of leadership selection, 1979-1984, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.

Chen Weixing, Yang Zhong, ed,2005,Leadership in a changing China, New York : Palgrave Macmillan.

Cao, Cong , 2004 ,China's scientific elite, London ; New York : Routledge Curzon.
Chiang, Chiahsiung,1990 ,The CCP provincial party first secretary: Recruitment and career, 1949-1987, Michigan State University, Political Science ,Ph.D.Dissertation.
Dittmer Lowell , Oct., 1978, Bases of Power in Chinese Politics: A Theory and an Analysis of the Fall of the "Gang of Four" , World Politics, Vol. 31, No. 1 , pp. 26-60.
——— ,Jul., 1995, Chinese Informal Politics , The China Journal, No. 34, pp. 1-34.
——— ,Sep.,1996, "Approaches to the study of Chinese politics",Issues&Studies,vol.32,no.9, pp1-18.
Esherick, Joseph , 1990, Chinese local elites and patterns of dominance, Berkeley : University of California Press.
Easter, Gerald ,2000, Reconstructing the state : personal networks and elite identity in Soviet Russia ,Cambridge : Cambridge University Press.
Fewsmith, Joseph,2001, Elite politics in contemporary ChinaArmonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
Finkelstein, David Michael and Kivlehan, Maryanne, ed,2003 ,China's leadership in the twenty-first century : the rise of the fourth generation ,Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
Frey, Frederick W ,1965 ,The Turkish political elite ,Cambridge, Mass. : M.I.T. Press.
Goldstein Avery ,Sep., 1994, Trends in the Study of Political Elites and Institutions in the PRC The China Quarterly, No. 139 , pp. 714-730.
Guttsman, William Leo , 1963, The British political elite, London :MacGibbon & Kee.
Hamrin, Carol Lee ,1995,Decision-making in Deng's China : perspectives from insiders ,Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
Harasymiw, Bohdan ., 1984, Political elite recruitment in the Soviet Union, London : Macmillan Press.
Goldstein, Avery,1991,From bandwagon to balance-of-power politics : structural constraints and politics in China, 1949-1978,Stanford, Calif. : Stanford Univ. Press.
Guo Gang, Sep., 2007 , Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China , Political Research Quarterly, Vol. 60, No. 3 , pp. 378-390
Guo Xuezhi , Jul., 2001, Dimensions of Guanxi in Chinese Elite Politics , The China Journal, No. 46 , pp. 69-90
——— ,1999,the GuanXi of the Chinese Communist elite:theory and practice,University of Virginia, Ph.D.Dissertation.
Halpern Nina P., "Studies of Chinese politics", David ,Shambaugh, ed , 1993, American studies of contemporary China ,Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press,pp120-137.
Harding, Harry, 1981,Organizing China : the problem of bureaucracy 1949-1976 Stanford, Calif. : Stanford University Press.
Harding Harry, "The evolution of American scholarship on contemporary china", Shambaugh David , ed , 1993, American studies of contemporary China ,Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press,pp14-40.
Hua, Shiping , 2001,Chinese political culture, 1989-2000, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
Huang, Jing,2000,Factionalism in Chinese Communist politics,New York, NY : Cambridge University Press.
Harding Harry, Jan., 1984, The Study of Chinese Politics: Toward a Third Generation of Scholarship , World

Politics, Vol. 36, No. 2 , pp. 284-307.

Kau Ying mao,The urban bureaucratic elite in communist china:a case study of WuHan,1949-65, Barnett, A. Doak,ed,1969,Chinese Communist politics in action ,Seattle : University of Washington Press.

Kautsky John H. , Jul., 1969, Revolutionary and Managerial Elites in Modernizing Regimes ,Comparative Politics, Vol. 1, No. 4 pp. 441-467.

Kuriyama, Kurt Y , 1979,Humanists and technocrats : political conflict in contemporary China ,Washington, D.C. : University Press of America.

Lampton, David M,1986, Paths to power : elite mobility in contemporary China, Ann Arbor : University of Michigan.

Lam, Willy Wo-Lap, 2006 ,Chinese politics in the Hu Jintao era : new leaders, new challenges ,Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.

Landry, Pierre F,2000,Controlling decentralization: The Party and local elites in post-Mao Jiangsu (China),University of Michigan, Political Science ,Ph.D.Dissertation.

——— ,2003,The Political Management of Mayors inPost-Deng China ,The Copenhagen Journal of Asian Studies,17, pp37-58.

Lee, Hongyung, 1991, From revolutionary cadres to party technocrats in socialist China ,Berkeley : University of California Press.

Lewis, John Wilson,1963,Leadership in Communist China,Westport, Conn. : Greenwood Press.

Li, Bobai,2002,Manufacturing meritocracy: Adult education, career mobility, and elite transformation in socialist China, Stanford University ,Sociology,Ph.D.Dissertation.

Li, Cheng, 1997,Rediscovering China : dynamics and dilemmas of reform,Lanham : Rowman & Littlefield.

——— ,2001, China's leaders : the new generation, Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers.

Li Cheng & David Bachman , Oct., 1989 , Localism, Elitism, and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China , World Politics, Vol. 42, No. 1 , pp. 64-94.

Li Cheng & Lynn White , Apr., 1988, The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers , Asian Survey, Vol. 28, No. 4 , pp. 371-399.

Lieberthal, Kenneth,1992,Bureaucracy, politic s, and decision making in post-Mao China, Berkeley : University of California Press.

——— , 2004,Governing China : from revolution through reform, New York : W. W. Norton.

Lindbeck，John M. H. ed,1971, China : management of a revolutionary society ,Seattle : Univ. of Washington Press.

Li Wei and Lucian W. Pye, Dec., 1992,The Ubiquitous Role of the Mishu in Chinese Politics , The China Quarterly, No. 132,pp. 913-936.

Li Yi, 2005,The str ucture and evolu tion of China's cadre system,University of Illinois,Sociology, Ph.D.Dissertation.

Manion Melanie, Jun., 1985, " The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders" , The China Quarterly, No. 102 , pp. 203-233.

Moyser George and Wagstaffe Margaret, ed, 1987,Research methods for elite studies London : Allen & Unwin.

Nathan Andrew J., Jan. - Mar., 1973 , A Factionalism Model for CCP Politics , The China Quarterly, No. 53 , pp. 34-66.

North, Robert C, 1952, Kuomintang and Chinese Communist elites, Stanford, Calif: Stanford University Press.

Opper Sonja & Stefan Brehm 2007, Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in Chinathe Lund University, Working paper.

Pearson, Margaret M., 1997 , China's new business elite : the political consequences of economic reform, Berkeley : University of California Press.

Putnam, Robert D, 1976, The comparative study of political elites, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

Pye, Lucian W., 1988, The mandarin and the cadre : China's political cultures, Ann Arbor : the Univ. of Michigan.

——— , Jul., 1995, Factions and the Politics of Guanxi: Paradoxes in Chinese Administrative and Political Behaviour , The China Journal, No. 34, pp. 35-53.

Schurmann, Franz , 1966, Ideology and organization in Communist China, Berkeley : University of California Press.

Shambaugh, David , ed , 1993, American studies of contemporary China , Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press.

Shen, Mingming, 1994, A policy-driven elite transformation and its outcomes: A case study of the new local elites in China, University of Michigan , Political Science, Ph.D. Dissertation.

Shirk, Susan L, 1993, The political logic of economic reform in China , Berkeley : University of California Press.

Takane, Masaaki, 1981, The political elite in Japan: continuity and change in modernization , Berkeley, Calif :University of California.

Szelenyi Ivan& Szonja Szelenyi, Oct., 1995, Circulation or Reproduction of Elites during the Post Communist Transformation of Eastern Europe: Introduction , Theory and Society, Vol. 24, No. 5, pp. 615-638.

Tanner Murray Scot & Michael J. Feder , Jul., 1993 , Family Politics, Elite Recruitment, and Succession in Post-Mao China , The Australian Journal of Chinese Affairs, No. 30 , pp. 89-119.

Unger, Jonathan, 2002, The nature of Chinese politics : from Mao to Jiang, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.

Zang, Xiaowei , 2004, Elite dualism and leadership selection in China , London , New York : Routledge Curzon.

Zhao Wei and Xueguang Zhou , Mar. - Apr., 2004 , Chinese Organizations in Transition: Changing Promotion Patterns in the Reform Era , Organization Science, Vol. 15, No.2 , pp. 186-199.

Zheng, Shiping , 1997, Party vs. state in post-1949 China : the institutional dilemma , Cambridge ; New York : Cambridge University Press.

Zhou Xueguang , November 2001, Political Dynamics and Bureaucratic Career Patterns in the People's Republic of China, 1949-1994, Comparative Political Studies, Vol. 34 No. 9, pp1036-1062.

Zhong, Yang, 2003, Local government and politics in China:challenges from below, Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

附录

本研究重要访谈人物一览表

康江南，北山市副市长，曾任中县团县委副书记
李朝中，北山市政协副主席，曾任中县县委书记
武强立，曾任北山市委副秘书长、中县县委书记
江正华，北山市委组织部副部长
林庆生，中县县委书记
张国华，中县县长
王渝路，中县县委副书记
刘布希，中县人大主任
卢庆华，中县政协主席
张亚楠，中县组织部长
齐祝涛，中县宣传部长
马规世，中县政法委书记
赵炎厚，中县常务副县长
丁书昌，中县统战部长
李宇，　中县县委办主任
房宇本，中县武装部政委
周化望，中县人大副主任
胡武利，中县人大副主任
赵富林，中县人大副主任
顾智渠，中县人大副主任
朱湖达，中县人大副主任
刘山，　中县副县长
阎达孟，中县副县长
杜工培，中县副县长
曹岩，　中县副县长
鲁公台，中县政协副主席
李公习，中县政协副主席
谢平念，中县政协副主席
沈然，　中县政协副主席
马载物，中县武装部部长
魏光庆，中县法院院长
程社任，中县检察院检察长

王贵大，曾任中县组织部长、县委办主任
郭向闻，曾任中县纪委书记
曹生富，曾任中县县委办主任
叶道基，曾任中县人大副主任
宋政功，曾任中县人大副主任
黄尊学，曾任中县副县长
杨和平，曾任中县政协副主席
王龙格，县委办副主任、机要局局长
王鹤宇，档案局局长
刘亚杰，党史委主任
郭兴宇，人大财工委主任
贾华杰，政协办主任
李法参，纪委副书记、监察局局长
张皇丰，纪委副书记
刘惠芳，组织部副部长
高玉溪，组织部副部长
房续东，组织部副部长
聂雨前，老干部局局长
刘达文，统战部副部长
丁义武，工商联会长
罗环向，党校副校长
刘石田，信访局局长
刘艺美，妇联主席
张世，　科协主席
邢浩中，政府办主任
陶泉，　政府办副主任
秦汉章，发改委主任
赵关向，计生委主任
陈谷允，教育局局长
张文兵，民政局局长
张国际，人劳社保局局长
曹焕章，人劳社保局副局长、编办主任

王文古，中县总工会主席
苏向进，中县公安局局长
房舟在，中县公安局政委
强光昭，交通局局长
李利北，规划局局长
陈家备，物价局局长
房寿楼，科技局局长
钱方如，残联理事长
林成功，政法委副书记
江之风，公安局副局长
牛保和，宣传部副部长
李代梦，广电局局长
赵光里，文化局局长
陈庆林，财政局局长
岳行声，审计局局长
武智基，邮政局局长
吴光雨，企业局局长
王振西，商务局局长
马泰南，安监局局长
冯南疆，工业园区办主任
江绿叶，质监局局长
王家中，药监局局长
王景迪，烟草局局长
程解放，盐业局局长
江道琼，航运局局长
庞本道，物资中心主任
余弦初，外贸中心主任
杨培育，工业联社主任
张忠杰，农业局长
李奋化，林业局局长
唐跃农，水利局局长
海为河，农机站站长
刘家寿 ，政协民主法制委主任
李化关，曾任组织部副部长
白维和，曾任组织部副部长
贺状柏，曾任组织部副部长
张玉柱，曾任卫生局党委书记
李公木，曾任卫生局局长
陈棠之，卫生局局长
王治理，统计局局长
陈久华，环保局局长
付太湖，曾任残联理事长
梁尊涛，曾任农机站站长
鲍华君，曾任计生委主任
张天丰，曾任土地局局长
李玄， 解放街道办事处党工委书记
房华穆，新华街道办事处党工委书记
宋高禾，团结乡党委书记
李书平，六月镇党委书记
祁阳见，白阁镇党委书记
陈山辉，华生镇党委书记
岳江述，夏店乡党委书记
赵毅忠，大水乡党委书记
房良光，西游镇党委书记
房启华，庞庄乡党委书记
房龄道，大门镇党委书记
徐幕声，北方镇党委书记
吴社达，李庄镇党委书记
陶勤先，西城乡党委书记
朱士教，南方镇党委书记
王杨柳，解放街道办事处主任
房养正，新华街道办事处主任
柳时杰，团结乡乡长
陈猛， 六月镇镇长
王席冉，华生镇镇长
吴功盛，夏店乡乡长
任博， 大水乡乡长
朱正穆，西游镇镇长
房习声，庞庄乡乡长
王播， 大门镇镇长
杨聚， 北方镇镇长
郭易声，李庄镇镇长
王世奋，西城乡乡长
钱远楚，南方镇镇长
李化界，曾任西城乡乡长
张银峰，曾任庞庄乡乡长

周国飞，曾任卫生局党委书记
李寿佩，曾任党史委主任
孙兰光，曾任纪委副书记、监察局局长
盛百贵，广电局副局长
胡阳楚，司法局副局长
李水达，人劳局副局长
李久已，林业局副局长
王军方，社保中心副主任
杨玉兰，老干部局副局长
苏辉伯，民政局副局长
王荣奋，卫生局副局长
朱棣仁，计生委副主任
刘伟志，信息中心主任
萧跃定，移民局副局长
何冬河，维稳办副主任
于高， 建设局武装部长
孔红臣，物价局副局长
丛良达，政府办秘书科科长
陈国达，政府办综合科科长
陈林， 政府办信息科科长
罗兹南，组织部干部科科长
张晶， 西城乡党委副书记
江远钦，西城乡人大主席
王章获，西城乡乡长级干部
朱凤祥，西城乡副乡长
李平亚，西城乡副乡长
曹南， 西城乡副乡长
陈议远，西城乡武装部长
高白秀，西城乡党委委员
苏英文，西城乡工会主席
董雷， 西城乡人大副主席
曾越， 西城乡乡长助理
李乾鸣，西城乡党政办主任
冯达生，西城乡党政办副主任
曹秦华，西城乡纪委副书记
潘惠容，西城乡团委书记
林湘， 西城乡妇联主席
武政华，西城乡财政所长
马关治，政府办副主任
吴方纪，物价局副局长
莫香荣，广电局副局长
陈桂强，西城乡城建所所长
杨每田，西城乡农办主任
杨社浩，西城乡信访办主任
郭浩辉，西城乡教办室主任
方世清，西城乡司法所所长
杨冬楚，西城乡土地所所长
莫园爱，西城乡邮政所长
武湘远，西城乡粮所所长
吴波， 西城乡电信所所长
周易达，西城乡信用社主任
李文良，西城乡供电所所长
武墨安，西城乡国税所所长
何伏环，西城乡地税所所长
郭华祝，西城乡派出所所长
郭社达，西城乡工商所所长
庞闻虹，西城乡广播站站长
唐远奋，西城乡兽医站站长
李宇能，西城乡农机站站长

胡丽菲，西城乡林果站站长

王叙桓，西城乡畜牧办主任

王洋飞，西城乡计生办主任

后 记

“我们关上过去的大门，不是为了遗忘，而是不让过去奴役我们的心灵。”当写下这一某部影片的后记时，我的脑海中不断出现 2002 年写硕士论文后记的情景。当时，考博未果，前途渺茫，整个人沉浸在陈寅恪著作所构筑的悲怆中。一晃 8 年过去了，这其中，所有的光荣与梦想，痛苦与耻辱，都如同烽火扬州路，散了，淡了，溶了。现在，博士学习就要结束，未来方向也基本明确，过去的大门，那些刻骨铭心的苦痛与困厄，需要关上了：生命需要以亮丽作底色。

此时此刻，唯有感激。

感谢北京大学。从 2005 年进入北大攻读博士至今，我不仅实现了从历史学向社会学的转型，从而得以沉入于所喜欢的学术领域中，而且结婚、有女、入党和挂职，很多人生大事，都在北大一一实现。感念在北大的岁月，而且愈临近毕业，感受愈是强烈：只要你努力，北大就会给你提供舞台。

感谢中县和中县的干部们。中县民风淳朴，文化积淀深厚，对于我这个从事研究的异乡人，相待甚厚。我在中县也注意和干部群众打成一片，交了很多朋友。如果不是学术研究，我实在应该唱一曲中县的赞歌。因为学术研究的惯例，我无法在此写上中县干部们的名字，他们已和本研究融为一体。希望他们能够理解我的研究：我罪我言，是存明哲。

感谢导师郑也夫教授。郑老师在学界特立独行，对学生亦严亦苛。本论文大至思想观点、谋篇布局，小至段落表格、词语标点，郑老师均一一斧正，大删大砍，直至从当初的 30 万字砍到现在的 20 多万字，历经 3 遍，始成定稿。20 多万字，郑老师几天就看完，密密麻麻的修改意见，遍布其间。试问今日之学界，有几如此负责之良师？跟着郑老师读书，是脱胎换骨的再造之旅，是学术训练的荆棘之路，幸乎？痛乎？个中滋味，五味杂陈，沦肌浃髓，没齿难忘。

感谢我的硕士导师，首都师范大学校长、北京市人大副主任刘新成教授和王勤榕师母。2003 年非典，是国之难，也是家之难。非典还未结束，我的母亲就查出了食道癌。当时，我本来已经考上了北京师范大学刘北成教授的博士生。母亲不菲的医疗费用，意味着我必须放弃学习的机会，去挣钱借钱。这时，刘老师和王老师伸出了援助之手，帮我度过了人生中最灰暗的一段时期。那一段的经历让我明白：生命的意义在于坚韧，而坚韧意味着未来—— “当你知道世界上受苦的不止你一个时，你定会减少痛楚，而你的希望也将永远在绝望中再生了罢！”此后在我的考博、挂职乃至最近的求职中，刘老师和王老师都给与了指导、支持和帮助。可以说 8 年来，在我人生的每一个重大关口，都有刘老师和王老师无私的帮助和关怀。大恩无疆，大爱无边，此恩此情，永远铭记：“你无力偿还/麦地和光芒的情义。”

感谢北京大学社会学系党委书记吴宝科教授和系主任谢立中教授，北京大学党委组织部党建研究室张洪峰主任，以及北山市和中县的领导，正是在他们的大力支持下，我才能到中县挂职锻炼，也才有了本论文的完成。

感谢北京大学社会学系的刘世定教授、张静教授、杨善华教授、刘爱玉教授、卢晖临副教授、刘能副教授等，他们都给我以学业的帮助；感谢匡国鑫、于小萍、郑怡洁等老师和张翔、赵联飞、

王列军、马红光、李勇刚、刘阳、李伟东、储卉娟、王晴锋、王文亭、刘万顺、焦长权、汤宁等同学和师门，他们在学习和生活上也都给我不少帮助。

感谢我的父亲冯治安和母亲节雪梅。父亲年轻时在天津当兵，1969 年从部队复员后担任河南老家的村干部，后任村党支部书记多年。父亲是我的政治启蒙老师，正直廉洁，深受毛主义的思想熏陶，本论文的很多主题都和父亲讨论过。母亲承担了家里大部分的劳动，抚养我们四个长大，身体疾病，完全是劳累所致。2003 年母亲患病，我最痛心的就是“子欲养而亲不待”。感谢上苍的是，母亲手术后身体一直健康，并和父亲一起照看我的女儿，这是现在最温暖的事情了。

感谢我的妻子鲍红。妻子是我的高中同学，相知多年，感情甚笃。我下去挂职的两年，她承担了养家和抚养孩子的重任，个中辛苦，可想而知。在她繁忙的研究工作之外，本论文的修改和校对，她都着力甚多。好在我就要毕业，曙光初现，她也可以松一口气了。

读博期间，最对不住的就是我的女儿冯云舒了。2008 年我下去挂职的时候，她才 7 个月，中间回来的几次，分别的时候，她逐渐从哭到会说“ByeBye”。在我挂职结束回来的几天里，有一天早上，她醒来后突然看着我，满带惊喜和惊奇，指着我对她妈妈说：妈妈，爸爸？爸爸！

2010 年 6 月 11 日